

MIGRACIÓN TEMPORAL EN AMÉRICA DEL NORTE

COORDINACIÓN DE HUMANIDADES

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

MIGRACIÓN TEMPORAL EN AMÉRICA DEL NORTE: PROPUESTAS Y RESPUESTAS

Mónica Verea



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Centro de Investigaciones sobre América del Norte
México, 2003



La publicación de esta obra es producto de la investigación “Análisis de los efectos de la apertura económica y el TLCAN” dirigida por el Dr. Pablo Ruiz Nápoles, financiada por la Dirección de Asuntos del Personal Académico de la UNAM a través del proyecto PAPIIT IN301600.

Diseño de la portada:

D.R. © 2005, Universidad Nacional Autónoma de México

Primera edición, junio de 2003

Centro de Investigaciones sobre América del Norte

Torre de Humanidades II, 9º y 10º pisos

Ciudad Universitaria, 04510 México, D.F.

Tels.: (525) 5623-0300 al 09

Fax: (525) 5623-0014

<http://www.cisan.unam.mx>

cisan@servidor.unam.mx

ISBN: 970-32-0939-4

Impreso en México / Printed in Mexico

Índice

Agradecimientos	11
Introducción	13
Las políticas migratorias	
Formación y conceptualización	21
Aproximaciones conceptuales y teóricas a la formulación de políticas migratorias	25
Las economías neoclásicas y el marxismo	27
Política interna, institucional y burocrática	32
Relaciones internacionales: realismo y liberalismo	34
Globalización	41
Identidad nacional y ciudadanía	45
Ciudadanos y naturalizados vs. residentes permanentes y temporales	
Ciudadanos y naturalizados	55
Residentes permanentes y temporales	60
Nativismo y restriccionismo en las políticas migratorias estadunidense y canadiense durante el siglo xx	
Posiciones ideológicas	65
Xenofobia	66
Nativismo	67
Restriccionismo	71
Políticas adoptadas en Estados Unidos	73
Orígenes	73
Establecimiento de límites	80
La nueva era nativista	91
Políticas adoptadas en Canadá	106
Orígenes y establecimiento de límites	106
Política de selección	110

El trayecto hacia una sociedad multicultural	111
Formación y conceptualización de la política migratoria	113
Política de población	116
La nueva era selectiva	117
Las políticas sobre migrantes temporales en América del Norte	
Estados Unidos	123
Mecanismos y categorías de admisión	123
Estados Unidos-México: convenios laborales	136
Canadá	159
Mecanismos y categorías de admisión	159
Canadá-México: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales	171
Propuestas recientes entre México y Estados Unidos	
Estados Unidos	181
Iniciativas al inicio del siglo XXI	181
El debate migratorio a partir del 11 de septiembre	186
México	198
Hacia la institucionalización de la relación migratoria	198
Acercamiento a la comunidad mexicano-americana	205
La propuesta migratoria de la administración del presidente Vicente Fox	210
Consecuencias del 11 de septiembre	216
La Unión Europea: ¿un ejemplo a seguir?	219
Consideraciones finales y propuestas	231
Fuentes	243

A Felipe
A Diego, María y Lola

Agradecimientos

La presente obra pudo llegar a su fin gracias al apoyo que, desde su creación en 1989, me ha brindado el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), para llevar a cabo mi proyecto de investigación. Agradezco especialmente a su actual director, José Luis Valdés Ugalde, por sus observaciones y comentarios. Asimismo, deseo expresar mi enorme gratitud a académicos de nuestro centro gracias a cuyas críticas y sugerencias pude completar esta obra, como fueron Bárbara Driscoll y Silvia Núñez. También agradezco a los técnicos académicos del CISAN, Astrid Velasco por el trabajo editorial tan profesional y a Alfredo Álvarez Padilla, por su ayuda en la conformación de cuadros y gráficas en su primera versión. No puedo sino darle las gracias a mi eterna secretaria Arcelia Ávila.

Las interesantes observaciones de académicos externos al CISAN fueron de gran importancia. Éste fue el caso de Pablo Ruiz Nápoles, de la Facultad de Economía, quien me invitó a participar como corresponsable en el proyecto PAPIIT “Análisis de los efectos de la apertura económica y el TLCAN”, trabajo que concluyó con la presente obra. Las ricas críticas y observaciones de Soledad Loaeza, del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, fueron determinantes para su publicación. Un agradecimiento especial a Luis Miguel Díaz, director del Center of US-Mexico Conflict Resolution Center, en Las Cruces, Nuevo México, por haberme invitado como consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante 2001, ya que me permitió iniciar una investigación puntual sobre los migrantes temporales en la región de América del Norte. Los comentarios y críticas de Mario Velásquez, de la oficina de la OIT en Santiago de Chile, fueron muy alentadores.

Sin el apoyo de mis becarios no hubiera podido concluir esta obra: mi enorme agradecimiento a Erika Catalina Veloz Gutiérrez, pasante

de la licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, quien como becaria del proyecto PAPIIT, durante tres años me apoyó incondicionalmente; así como a Quetzalli Padilla, de El Colegio de México, y a Simone Lucatello, becado por los gobiernos de Italia y México para llevar a cabo una estancia en el CISAN por un año, adscrito a mi proyecto de investigación.

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, evalué 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 parteaguas 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.

Las políticas migratorias

FORMACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN

El continuo flujo de migrantes hacia los países receptores como Estados Unidos y Canadá ha provocado la creación y continua remodelación de sus políticas migratorias, a través de las cuales se han aprobado y reformado diversas leyes durante muchos años. Su aplicación en el país receptor de inmigrantes constituye la base para la elaboración y dirección de una determinada política migratoria. Estas políticas influyen en los patrones migratorios de los extranjeros procedentes de diversas regiones del mundo, y también en los debates que se generan en varios sectores de la sociedad del país receptor, así como a nivel internacional.

Una política migratoria puede ser definida como el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses nacionales de su territorio. Para llevar a cabo dicha política se requiere que el Estado, en primera instancia, establezca los límites territoriales o fronteras, terrestres y marítimas, según sea el caso. Posteriormente, deberá formular ciertas reglas que se aplicarán a los individuos extranjeros que desean ingresar al país de destino por múltiples y muy variados propósitos. En última instancia, seleccionará a los mejores candidatos a inmigrantes, de un cúmulo importante de solicitudes de individuos de diferentes naciones, razas y/o etnias, objetivo primordial de cualquier política migratoria.

Una política migratoria puede ser abierta o cerrada. La primera se caracteriza por ser generosa, flexible o liberal y, por lo general, permite la entrada de muchos de los extranjeros que lo solicitan por razones económicas, políticas o de reunificación familiar. El ingreso se limita únicamente a los candidatos “no admisibles” o “no deseables”, es decir, aquellos que tengan antecedentes criminales y/o de terrorismo, enfermedades contagiosas, pero no por cuestiones rela-

cionadas con la raza. Por el contrario, una política cerrada es inflexible, de corte conservador o restrictiva; tiene como objetivo principal escoger sólo a algunos de todos los que solicitan ingresar, quizá sobre la base de las ventajas para su economía y sociedad. Dicho proceso está vinculado con ciertas características que presenta el individuo, tales como raza y/o color de la piel, nación de procedencia, habilidades y capacidades, nivel educativo, recursos económicos, lazos familiares con los residentes o ciudadanos, entre otras variables.

En el caso de Estados Unidos y Canadá, a pesar de que son vistos mundialmente como países que han tenido por lo general políticas abiertas, también han discriminado a quienes consideran como “no deseables” y “no blancos”, generando actitudes racistas, ánimos que se han exacerbado en algunos momentos de sus respectivas historias, sobre todo en épocas de crisis económicas, fomentando una política de puertas cerradas.

Las políticas migratorias se han consolidado gracias al establecimiento de criterios de admisión bien definidos, otorgando permisos a través de visas para que ingresen ciertos extranjeros. Las categorías utilizadas en las políticas migratorias tanto en la de Estados Unidos como en Canadá son las de *inmigrantes* y *no inmigrantes*. La primera incluye a los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma permanente. Los no inmigrantes son aquellas personas admitidas por un determinado tiempo o propósito definido. En esta situación se encuentran los turistas, estudiantes, profesionistas y trabajadores temporales (García y Verea 1998).

Por lo general, los países receptores de migrantes otorgan un número de visas limitado para residir en forma temporal o permanente, de acuerdo con un sistema de preferencias, que incluye las relaciones familiares y habilidades específicas, entre otras. Los inmigrantes pueden solicitar la *naturalización*, generalmente después de haber residido legalmente en el país en forma continua y por un tiempo determinado. Los no inmigrantes no pueden solicitarla sin antes haber obtenido un permiso o visa específica para residir en forma permanente.

La inmigración indocumentada o no autorizada no existiría de no haber una política migratoria que restringiera la entrada o estableciera límites a la estancia de ciertas personas. Con frecuencia, se denomina a estos inmigrantes “ilegales”, porque violan las leyes o el derecho

migratorio de sus países. Su presencia en el país receptor no es legal en términos migratorios, por lo que están sujetos a deportación. Esta medida se puede aplicar a los extranjeros que, habiendo ingresado al país de destino con la visa adecuada, prolongan su estancia más allá del periodo estipulado y, con ello, su visa expira, por lo que automáticamente se convierten en indocumentados. Como es evidente, esta sanción también se aplica a quienes ingresaron subrepticamente sin la autorización de las autoridades del país receptor, así como a quienes utilizaron documentos falsos.

Para David Jacobson existen tres niveles a través de los cuales los Estados receptores buscan detener la inmigración, generalmente la indocumentada o ilegal: *a)* por medio de controles policíacos en las fronteras limítrofes o puertos de entrada; *b)* mediante revisiones continuas de documentos de identidad, así como la aplicación de multas y/o sanciones a los empleadores que contratan extranjeros sin documentos en el interior del país receptor y *c)* mediante ayuda internacional, con el fin de generar los incentivos económicos y de empleo suficientes en los países de origen de los inmigrantes para que permanezcan en él (Jacobson 1996: 27).

En general, el gobierno central tiene un poder importante frente a los extranjeros; no obstante, ciertas limitaciones imponen a ciertas disposiciones constitucionales. En cambio, los estados y las provincias están mucho más limitados por las cortes y por el Congreso o Parlamento, según sea el caso, en lo que se refiere a regulaciones para extranjeros (Schuck 1998).

En virtud de que las políticas migratorias están esencialmente en manos de los Estados receptores de inmigrantes, la soberanía es un factor determinante —ésta se podría definir como el poder que ejerce el Estado para decidir quién entra a territorio nacional, bajo qué condiciones, temporalidad y categoría—. En la definición de Max Weber, el Estado se caracteriza por tener el monopolio legítimo del uso de la fuerza en un determinado territorio. De aquí que la habilidad o incapacidad de un Estado para controlar sus fronteras y por tanto, a su población, está directamente relacionada con su soberanía (Hollfield 2000: 141).

Un Estado soberano limita o permite el ingreso de extranjeros a su territorio. En consecuencia, puede afirmarse que una política migra-

toria es inherentemente discriminatoria ya que el Estado escoge, entre varios candidatos, a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país. Al aplicar esta política, el Estado rechaza a quienes no reúnen los requisitos, previamente establecidos precisamente por ser un Estado soberano.

Christian Joppke tiene razón al señalar que la soberanía nunca ha sido absoluta ya que, internamente, los Estados liberales están limitados por las leyes, la división de poderes, el federalismo, la autonomía de ciertos sectores de la sociedad y la economía capitalista en general. Hacia el exterior, su soberanía tampoco es absoluta, ya que los Estados se ajustan, en gran medida y por voluntad propia, a las obligaciones de los tratados y el derecho internacionales.¹

En términos generales, se podría decir entonces que una política migratoria tiene las siguientes funciones:

- a) regular los procedimientos de selección y admisión de los extranjeros procedentes de diversos países que solicitan ingresar al territorio deseado como visitantes o turistas, trabajadores temporales, inmigrantes permanentes y refugiados o asilados;
- b) establecer límites a aquellos que ingresan al país sin haber incurrido por los procedimientos señalados, o los que permanecen sin la autorización debida;
- c) proveer las condiciones apropiadas para aquellos inmigrantes que visitan al país como trabajadores o residentes, en forma temporal o definitiva;
- d) establecer las condiciones mediante las cuales un inmigrante puede obtener la naturalización y convertirse en ciudadano.

¹ A raíz de la segunda guerra mundial, tanto los Estados como los individuos se convirtieron en sujetos del derecho internacional, imponiendo límites a la soberanía del Estado-nación. Esto, en virtud de que la interdependencia de los Estados y las nuevas leyes garantizaron los derechos humanos. En este sentido, en teoría, los tratados y los derechos internacionales limitan la libertad de los Estados-nación para controlar la inmigración y han elevado los costos políticos de las acciones contrarias a las normas de "convivencia" internacionales. Sin embargo, los regímenes de derechos humanos no tienen la capacidad de sustituir a los Estados soberanos como única forma de organización política en el sistema internacional. Véase Joppke (1998: 138-139).

APROXIMACIONES CONCEPTUALES Y TEÓRICAS
A LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS

Para analizar las razones del surgimiento de los flujos migratorios internacionales, es indispensable plantearnos distintas preguntas: ¿cuáles han sido las fuerzas o razones que han impulsado al inmigrante a tomar la decisión de salir de su país?, ¿cuáles han sido las fuerzas determinantes en las sociedades receptoras, suficientemente atractivas, como para haber creado el lugar idóneo o la demanda adecuada, y para un extranjero, recibirlo y darle oportunidades de trabajo?, y ¿cuáles han sido las bases para establecer políticas migratorias abiertas, flexibles y/o cerradas y restriccionistas?

Muchos teóricos han formulado estas preguntas desde diferentes enfoques, perspectivas, disciplinas y métodos de estudio. Así, existen varias escuelas de pensamiento que dan respuesta a éstas y a otras cuestiones acerca de las razones del surgimiento de los movimientos migratorios internacionales, así como a las acciones y reacciones de los países que acogen a dichos flujos.

A pesar de que desde hace muchos años los historiadores, sociólogos, economistas y antropólogos analizaban ya el tema de la migración, en realidad hasta hace poco tiempo se convirtió en un asunto de interés prioritario, y paulatinamente se ha constituido en un campo de estudio importante en las disciplinas y subdisciplinas relacionadas con la ciencia política, las políticas públicas, la administración pública y las relaciones internacionales. Tradicionalmente, los estudios sobre migración se desarrollaron bajo el prisma de las teorías de las economías neoclásicas con base en los modelos macroeconómico voluntarista y estructuralista, así como a partir de modelos de costo-beneficio de la macroeconomía y de las complejas redes de conexión entre las sociedades.

En las últimas dos décadas ha aparecido una amplia y variada literatura especializada sobre el control de la migración y en este sentido, los historiadores, sociólogos, economistas, politólogos e internacionalistas han analizado el fenómeno interviniendo unos en las disciplinas de los otros, llegándose a traslapar y surgiendo, por ende, enfoques teóricos interdisciplinarios. Por ello, en las aproximaciones

delineadas en este apartado se utilizan marcos teóricos y conceptuales interdisciplinarios que explican las razones por las cuales un Estado adopta una política migratoria determinada.

Es esencial reconocer que cada sociedad, sin excepción, impone un límite al ingreso de cuántos individuos y cuáles pueden ingresar a su territorio. Pero la misma pluralidad social constituye un obstáculo para identificar un enfoque teórico que especifique cuál es la cantidad idónea que una determinada sociedad pueda absorber y qué tipo de inmigrantes son los más deseables y potencialmente aceptables, dado que son muchos los sectores y grupos que intervienen dentro de una sociedad: lo que es económicamente deseable para algunos empleadores puede ser social y políticamente inaceptable para cierto estrato de la población (Weiner 1995: 83).

Con el fin de establecer un orden analítico, primero se explicarán los enfoques tradicionales de la teoría de las economías neoclásicas y de la teoría marxista, que explican fundamentalmente las fuerzas que impulsan al migrante a tomar la decisión de salir de su país en busca de una mejor opción de vida y, simultáneamente, aquellas condiciones que prevalecen en los países receptores que favorecen la atracción de migrantes. Por otro lado, describimos las aproximaciones teóricas y conceptuales que se refieren al origen y establecimiento de políticas migratorias en los países receptores desde una perspectiva multidisciplinaria. Así, tenemos en primer término que en el área política analizamos los enfoques relacionados con política interna, institucional y burocrática; las teorías de relaciones internacionales como el realismo y el liberalismo; la globalización, que abarca varias disciplinas; y las aproximaciones de la sociología política, como las relativas a la identidad nacional y la ciudadanía.² Cabe señalar que estos enfoques teóricos y conceptuales no son los únicos (pero han sido los más utilizados), pues existen otras formas que pueden relacionarse directamente con la formulación de políticas migratorias.

² Para un acercamiento a las teorías generales sobre migración internacional fueron de gran utilidad los ensayos de Meyers (2000: 1245-1282), Hollfield (2000) y Walt (1998).

Las economías neoclásicas y el marxismo

Si bien la teoría de las economías neoclásicas nos explica las razones por las cuales surge el fenómeno migratorio, no se ocupa de explicar las reacciones de los países receptores que reflejan sus políticas migratorias. Dicha teoría y sus diversas extensiones estima que la migración internacional constituye una respuesta a las diferencias geográficas en la oferta y la demanda por el trabajo. Los países que cuentan con una mano de obra relativa a su capital tienen bajos salarios; y, en el caso contrario, los trabajadores perciben salarios más altos. Es ampliamente conocido que la diferencia salarial a nivel internacional constituye la principal causa de la movilidad: trabajadores de países de bajos salarios se movilizan hacia otros de altos salarios. Supuestamente y como resultado de este movimiento, la oferta de trabajo cae y los salarios suben en el país expulsor de emigrantes; mientras que sucede lo contrario en el país receptor de migrantes, es decir, la oferta de trabajo sube y los salarios tienden a descender. Este proceso frenaría la demanda de trabajadores extranjeros.

En este sentido se podría inferir la explicación de los factores de “expulsión” (*push*) y de “atracción” (*pull*). El primer autor que introdujo esta explicación fue Enrique Santibáñez en 1930. En ese entonces, nos señalaba que el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos debía ser tratado en forma bilateral, ya que en cada lado de la frontera operaban factores de “atracción” por lo alto de los jornales y de “expulsión” por las condiciones económicas, malas o difíciles del país que se abandona (1997: 121).

Esta explicación ha sido adoptada por muchos autores para entender la migración entre dos países con características particulares, sobre todo de grandes desigualdades económicas. Algunos teóricos han señalado que después de la segunda guerra mundial, estos factores han promovido grandes flujos de migrantes de los países del tercer mundo a las naciones desarrolladas generalmente con economías de mercado. En sí, es difícil predecir el volumen del flujo de inmigrantes provenientes de los países a través de los factores de “expulsión”, pues dichos factores son ilimitados y difíciles de cuantificar.

Nikos Papastergiadis nos dice que según el modelo voluntarista de migración (*push-pull*), el individuo toma en consideración las oportu-

tunidades económicas para emigrar, basándose en algunos de los dos aspectos, es decir, mercados insatisfechos en los países receptores o trabajadores insatisfechos en los países de origen. No obstante, también reconoce que existen otros factores “personales” y/o “facilitadores”, como serían las presiones demográficas, los regímenes políticos represivos, las políticas inmigratorias más abiertas, los beneficios e incentivos atractivos que un Estado receptor otorga, o vínculos por redes o contactos personales, factores que son determinantes y facilitan el movimiento migratorio. Estima que el modelo voluntarista ha sido muy desacreditado por tener muchas limitaciones para entender la complejidad de los motivos para migrar. Por ejemplo, no esclarece por qué los flujos migratorios aumentan a medida que se profundiza la polarización económica —entre el país de origen y el receptor—, ni por qué a veces los miembros de la clase media migran más que los pobres que no encuentran satisfactores en su país (2000: 22-50).

A diferencia del modelo voluntarista, el estructuralista está basado en las oportunidades de trabajo y en los ciclos de expansión y contracción del capitalismo. Papastergiadis señala que una condición para la expansión de las sociedades industrializadas es la existencia de mano de obra barata y disponible. Este modelo se relaciona con el de centro-periferia, que estipula que los trabajadores migratorios representan los patrones de desarrollo de la periferia, y su movimiento, un escape a condiciones de pobreza. Para los del centro la ganancia es obvia, al obtener mano de obra barata sin tener muchas veces que asumir los costos sociales de estos trabajadores. Este modelo también tiene limitaciones, ya que al establecer a los factores económicos como los dominantes, ignora las variables sociales o culturales, o las que se derivan de redes transnacionales (Papastergiadis 2000: 33).

Massey, Durand y Malone (2002: 9) nos señalan que la prospectiva macroeconómica suele acompañarse de un modelo microeconómico de toma de decisiones. Según dicho modelo, generalmente los actores toman una decisión racional a través de un cálculo de costo-beneficio, el cual les genera suficientes expectativas de obtener ganancias positivas netas, usualmente en forma monetaria, que compensan los costos de tener que abandonar su país. Al respecto, George

Borjas (1990) nos dice que los migrantes estiman sus costos y beneficios para moverse a diferentes lugares y van adonde los beneficios y ganancias son mayores. En general, estos migrantes con determinadas características y habilidades escogen lugares en donde pueden ser más productivos y ganar más dinero. No obstante, para tomar la decisión de emigrar se debe reconsiderar los esfuerzos y costos que deben invertir con el fin de lograr este objetivo; por ejemplo, los costos y peligros del viaje, el sustento mientras arriban y obtienen el trabajo, el esfuerzo y la inversión que implica aprender el idioma del país escogido, si es que para su trabajo es necesario; las dificultades de adaptación a un mercado laboral y a un país con rasgos culturales diferentes a los suyos; y, finalmente, el costo de abandonar a sus familias, entre otras muchas decisiones.

En cuanto a las decisiones colectivas, muchas veces éstas se toman dentro de una familia o comunidad a la cual pertenecen los candidatos a emigrar. En estos enclaves familiares, por lo general, se maximizan las posibilidades de obtener mayores ingresos, al igual que sucede cuando los inversionistas diversifican sus riesgos y oportunidades invirtiendo en múltiples compañías. En ocasiones, las familias tienden a diversificar sus riesgos, enviando a ciertos miembros a diferentes tipos de mercados laborales, internos o internacionales. Estiman que las remesas que logren enviar pueden ser útiles tanto para gastos corrientes de manutención, como para inversiones en su hogar o en un negocio y, aun más, para cubrir deudas pendientes. Por lo anterior, enviar a un miembro de la familia en forma temporal puede, a fin de cuentas, beneficiar económicamente a la familia o comunidad (Massey *et al.* 2002: 8-11).

Es decir, para emigrar no solamente influyen las diferencias salariales entre dos países sino que, en ocasiones, se toma esa decisión por fracasos o quiebras económicas, por deudas que requieren ser pagadas, para obtener capital o crédito con el fin de realizar las inversiones necesarias para lograr una mayor productividad en su negocio local y, finalmente, para enfrentar las transformaciones económicas que puede llegar a sufrir un país al entrar a un sistema de producción intensiva de capital y, más recientemente, los efectos de los fenómenos de integración regional y globalización, procesos que han traído como consecuencia dislocaciones, importantes desplazamien-

tos de un sector a otro del mercado laboral o que inclusive han causado el desempleo masivo.

La teoría marxista argumenta que los capitalistas importan trabajadores migrantes —a quienes supuestamente se les paga un menor salario que a los locales— con el fin de establecer una presión a la baja sobre los salarios prevalecientes y, como consecuencia, obtienen mayores ganancias de capital. En general, los trabajadores extranjeros ingresan al nivel más bajo de la escala socioeconómica de una sociedad ocupando los empleos menos deseados y peor remunerados, por lo que automáticamente elevan a los nativos a una escala superior. Es decir, la migración forma parte del desarrollo capitalista y de la división internacional del trabajo y los migrantes conforman el ejército de reserva laboral. Con su mano de obra, los migrantes aseguran los bajos costos de la producción y la acumulación del capital.

Castles nos señala que la inmigración es el resultado de la subordinación del trabajador a la organización de los medios de producción dictados por el capital, así como del desarrollo desigual entre sectores, regiones y/o países. Sostiene que la migración no es simplemente consecuencia de un cambio en las necesidades de mano de obra de los países capitalistas organizados, sino más bien constituye una tendencia estructural característica de la fase del monopolio capitalista. Como resultado de ello, mientras la situación del empleo a corto plazo causa un impacto en los niveles de inmigración, la tendencia a largo plazo es un crecimiento continuo en la fuerza laboral inmigrante.

Tal como lo señala Hollfield, para el marxismo, la sociedad capitalista debe tener una reserva de mano de obra compuesta por inmigrantes extranjeros. Desde esta perspectiva, dicho flujo migratorio intensifica la lucha de clases y contribuye a la politización de la clase trabajadora dirigida generalmente hacia cuestiones étnicas. En este sentido, esta visión estaría relacionada con la durkheimiana que ve en la migración un elemento más del proceso modernizador que desintegra las sociedades (2000: 158-165). Por haber grandes concentraciones en una sola área, las tensiones étnicas, raciales y de clase se exacerban.

Mientras que la mayoría de los teóricos marxistas enfatizan que el crecimiento continuo en la contratación de inmigrantes constituye una parte estructural del capitalismo, Castells señala que las econo-

mías capitalistas avanzadas regulan sus flujos migratorios limitándolos o expulsándolos, en épocas de crisis económicas. Paradójicamente la fuerza laboral migrante es el remedio ideal para las crisis del capitalismo, en virtud de que supuestamente en caso necesario es una mano de obra muy productiva; es fácilmente excluible, consume poco, por lo que reduce las tensiones inflacionarias y amortigua la caída de la demanda en periodos de recesión económica (Meyers 2000: 1248).

Con el esquema marxista se podría deducir que los capitalistas tienden a propiciar la migración proveniente, sobre todo, de países menos desarrollados, en virtud de que los trabajadores migrantes están dispuestos a recibir salarios por debajo del mínimo. Asimismo, las fluctuaciones de los ciclos económicos, aunadas a las tasas de desempleo registradas en un momento dado, influyen en los migrantes; por ejemplo, en momentos de crisis económicas, los países establecen medidas de emergencia para prevenir recesiones que se pueden eventualmente convertir en verdaderas crisis del sistema capitalista y entonces fácilmente se despide o contrata, según sea el caso, a trabajadores migrantes. En este sentido hay una relación entre ciclos económicos y políticas migratorias.

Podríamos afirmar entonces que los capitalistas estadounidenses y canadienses han venido importando trabajadores migrantes que se han constituido en el ejército de reserva laboral. En algunos casos, dichos migrantes provenientes principalmente de países con menor nivel de desarrollo, como sería el caso de los mexicanos, han ingresado a los estratos más bajos del mercado laboral obteniendo salarios menores, inclusive que los que obtienen los residentes o ciudadanos de la región. El trabajo de dichos migrantes asegura para el empleador mayores ganancias. Así ha ocurrido con los trabajadores indocumentados en Estados Unidos, quienes ingresan en el estrato más bajo del mercado laboral con salarios aun por debajo de los imperantes para los ciudadanos estadounidenses por el mismo tipo de trabajo. Muy atinadamente, Meyers señala cómo el enfoque marxista no es muy claro en explicar la razón por la cual, en ocasiones, un mismo país sigue el patrón de contratar a individuos de distinto origen étnico para realizar los mismos tipos de trabajos, pero con el mismo nivel de desarrollo económico, y porque en ocasiones los nativos se oponen a la presencia de ciertas etnias.

Política interna, institucional y burocrática

El control, la influencia, el poder, la autoridad, la legitimidad y la soberanía, entre otros elementos, han sido analizados bajo diversas perspectivas y disciplinas. El ejercicio del poder, que toma lugar en los niveles ideológicos, legales e institucionales de todo sistema político, difiere de un país a otro y depende de qué tan autoritario o democrático sea éste. El control, es decir, el papel del Estado-nación al establecer las reglas del juego para el ingreso de extranjeros, migrantes y refugiados a su territorio, constituye el tema determinante para entender cualquier política migratoria.

Tanto las teorías de la política interna como la institucional y burocrática suponen que el Estado-nación constituye un actor determinante y sirve como un ámbito neutral para los intereses de la sociedad y, por tanto, es la entidad que debe conformar una política migratoria. El Estado es concebido como una entidad autónoma que actúa de acuerdo con sus propios intereses. Quienes aplican este enfoque atribuyen los cambios en una política migratoria a factores socioeconómicos “coyunturales”, como serían recesiones o crisis económicas y/o repentinos y sustanciosos flujos procedentes de una sola nación con una composición étnica diferente.

Dentro de esta perspectiva, los grupos de presión anteriormente dominantes juegan un papel central en la formulación de decisiones a este respecto, con el fin de que se realicen los cambios necesarios en algún aspecto determinado de la política migratoria establecida, acoplándose y ajustándose, desde luego, a sus intereses. En general, los grupos de presión más persistentes en lo que a la contratación de trabajadores temporales concierne son los empleadores, las organizaciones de derechos civiles y humanos y, en ocasiones, los grupos étnicos. En cambio, los trabajadores nativos, sindicatos y los grupos conservadores y nacionalistas tienden a oponerse a cualquier contratación de trabajadores extranjeros, sobre todo cuando afecta sus intereses económicos, políticos o ideológicos.

Gary Freeman (1998: 884) estima que las políticas migratorias en los países democráticos pueden analizarse partiendo de los electores, de las organizaciones y de los actores estatales. Sostiene que a pesar de que en estos países hay libertad en el debate, en algunas

ocasiones los ciudadanos no cuentan o no desean adoptar una posición al respecto, dado que la migración es un tema sumamente emotivo y divisivo. Considera que los gobiernos sólo toman en cuenta la opinión pública, particularmente en periodos electorales, a pesar de que los partidos, por lo general, no tienden a adoptar posiciones extremas en cuanto al tema. Menciona también que las políticas se definen en las negociaciones que se llevan a cabo entre funcionarios y grupos organizados, generalmente formados por quienes buscan políticas expansivas y que son los que en última instancia reciben los beneficios y no los costos de la migración. Obviamente, las políticas también dependen de ciclos bastante predecibles, como los económicos, así como de la propia dinámica migratoria que incluye el movimiento, el arribo al lugar deseado, la incorporación y la sociedad, y la reunificación familiar. Las políticas se endurecen cuando las recesiones económicas afectan los índices de desempleo y emergen brotes de conflictos culturales.

Los teóricos que han analizado las políticas migratorias tomando como marco de referencia las políticas públicas y/o internas, así como la perspectiva institucional y la burocrática, tienen razón en que los factores económicos y sociales han influido de manera preponderante en la formulación circunstancial de las políticas migratorias, y han pesado más que las consideraciones de seguridad nacional. Es evidente que en el caso de Estados Unidos y Canadá, las recesiones importantes han afectado a la opinión pública, que a su vez ha influido en los formuladores de políticas públicas para adoptar medidas restrictivas. Por ejemplo, en Estados Unidos, a principios de la década de los noventa y a causa de una recesión sumamente importante, sobre todo en el estado de California, se originó la Propuesta 187, la cual a su vez tuvo efectos definitivos en el debate nacional como lo prueba su impacto sobre el Congreso y la aprobación en 1996 de iniciativas de ley tan importantes como las de inmigración y de bienestar social.

De la misma manera, cuando se ha registrado un crecimiento económico constante y alto o una tasa de desempleo muy baja, ciertos grupos han presionado en el Congreso estadounidense para que se aprueben iniciativas tendientes a aumentar el número de visas ad hoc de trabajadores temporales o programas de trabajadores hués-

pedes. Estas demandas, generalmente provenientes de empresarios, responden a la escasez temporal y recurrente de trabajadores locales para realizar un cierto tipo de trabajo por un determinado salario. De esta manera, varias agencias estatales promueven diferentes tipos de migración y actúan de acuerdo con ciertos intereses de la sociedad. Cada tipo de migrante (refugiado, temporal, residente o naturalizado) se ha integrado a las instituciones locales en forma diferente y tiene sus interconexiones, actores, retóricas y dinámicas propias.

Este comportamiento puede ser claramente analizado a partir del enfoque de que una política migratoria es el resultado de negociaciones entre diferentes actores y/o grupos de presión provenientes de diversos sectores económicos de la sociedad. A su vez, cada tipo de migración tiene sus propios actores y grupos de presión que actúan de diferente forma y en diferente ciclo de la economía, con el fin de lograr cambios en la política migratoria que se acerquen a sus intereses.

En el caso de los canadienses, el Estado tradicionalmente ha tenido una agenda casi independiente en la consecución de seguridad económica nacional, estableciendo un límite en el número de admisiones anuales acorde con su crecimiento demográfico y sus necesidades económicas. No obstante, también han influido grupos de presión tales como organizaciones humanitarias, sindicatos, voces de varias provincias con diferentes intereses para la admisión de determinados grupos étnicos.

Relaciones internacionales: realismo y liberalismo

El realismo es quizá el enfoque teórico más utilizado en las relaciones internacionales, y es representado como una lucha por el poder entre Estados egoístas (*self interested*), quienes son los principales actores. Es generalmente pesimista en cuanto a las posibilidades de eliminar el conflicto y la guerra. Los realistas “clásicos”, como Hans Morgenthau, creen que los Estados son como los seres humanos, ya que poseen un impulso innato a dominar a los otros, lo que los lleva a luchar en las guerras. Los temas estratégicos y de seguridad nacional constituyen los más importantes dentro de su agenda y son denominados como de “alta política”, mientras que los económicos y

sociales, que serían los de “baja política”, son percibidos como menos importantes. Para Robert Keohane (1986: 1-26), el realismo político contiene tres suposiciones: que los Estados-nación son las unidades clave de acción; que éstos buscan el poder ya sea como un fin o como un medio para alcanzar otros fines; y que se comportan en formas racionales.

Hans Morgenthau, como todos los realistas, se basó principalmente en conceptos tales como el poder, la nacionalidad y el balance del poder. Caracterizó la política internacional como una lucha de poder y argumentó en su momento que se podía entender claramente al analizar a los hombres del Estado “que piensan y actúan en términos de sus intereses definidos como poder”.

Una adición importante al realismo es la teoría de la ofensa-defensa, en la que se considera que cuando los Estados pueden conquistar a otros fácilmente hay una mayor propensión a la guerra, mientras que la seguridad se incrementa cuando la defensa es más fuerte que la ofensiva, porque en ese caso, los incentivos para la expansión disminuyen y la cooperación es posible. La única prioridad estatal es sobrevivir, por lo que los grandes poderes tenderán a buscar garantizar su seguridad formando alianzas y adoptando estrategias militares defensivas.³

A partir de los setenta, algunos teóricos comenzaron a estudiar los temas del conflicto y la cooperación desde la perspectiva de la seguridad y de la economía internacional. Y sólo hasta el último lustro de la década de los noventa fue cuando el tema de la migración internacional se reconoció como un elemento importante en el estudio de la seguridad y de la soberanía estatales. Desde el punto de vista realista —en el que el Estado es un maximizador de su poder, seguridad y capacidades nacionales—, la política migratoria y de refugiados forma parte de la seguridad nacional, por lo que las fronteras se abren o cierran según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa en el sistema internacional (Hollfield 2000: 152). Por ejemplo, durante la guerra fría, el interés nacional de los países comunistas era prohibir la emigración de sus nacionales, mientras que

³ La teoría de la ofensa-defensa ha sido desarrollada principalmente por Robert Jervis, George Quester y Stephen van Evera. Véase Stephen M. Walt (1998: 31).

los occidentales estaban abiertos a aceptar y hasta promover el principio del asilo político, por lo que sus fronteras se abrieron y cerraron en concordancia con sus intereses. Al término de la guerra fría, hubo libertad de movimiento mas no libre entrada, ya que los principales países desarrollados receptores de migrantes vieron en la migración una amenaza para su seguridad económica, política, cultural y racial, tal como lo argumentó para el caso estadounidense Peter Brimelow en su polémico y controvertido libro *Alien Nation*, publicado en 1995.

A pesar de que el realismo no se ha enfocado particularmente en cuestiones migratorias, se parte de la base de que los conflictos reales y potenciales han influenciado la configuración de cualquier política relacionada con el tema, estableciendo las reglas del juego para permitir o rechazar el ingreso de extranjeros. Para los realistas, la soberanía estatal es la capacidad que tiene el Estado para formular las leyes y hacerlas cumplir dentro de un territorio. En este sentido, algunos autores que se han abocado al estudio de la formulación de la política migratoria estadounidense han descrito la influencia determinante que tiene la seguridad nacional, así como los intereses económicos y sociales para la formulación de tal política. Muy claramente Weiner y Russell (2001: 1-21) describen cómo, en determinados momentos de la historia de Estados Unidos, los migrantes y los refugiados han sido percibidos como amenazas potenciales y reales para su seguridad nacional.

Para el caso europeo, Koslowski (1998: 154-157) nos señala que la seguridad de la región ha reemplazado al Estado soberano, como el actor clave para el éxito o el fracaso de la integración europea. Hoy la migración proveniente de terceros países no miembros de la Unión Europea (UE) ha captado su atención y preocupación como amenaza para su seguridad regional. Cabe destacar que la soberanía en la UE se refiere al control que los Estados ejercen sobre sus fronteras al permitir o prohibir la entrada y/o salida de individuos al derecho a expulsar a un inmigrante, y a la decisión de quiénes merecen o no obtener la nacionalidad. Sin embargo, el aumento de la inmigración ilegal, así como la creciente separación de los derechos sociales, civiles y políticos del estatus de soberanía, automáticamente cuestiona los supuestos realistas de la soberanía estatal respecto a la migración. Para Koslowski, la soberanía y su relación con la migra-

ción deben ser estudiadas no sólo desde el punto de vista del control de la inmigración, sino desde la perspectiva de la integración y la cooperación intereuropea, y forzosamente deben ser abordados en el contexto internacional, dadas las nuevas formas de interacción mundial. Es decir, en el caso de la UE, el concepto de soberanía ya no se refiere exclusivamente a la libertad de los Estados a actuar en forma independiente en favor de sus propios intereses, sino a su pertenencia a un régimen internacional diferente. Valdría la pena aclarar que para ser un participante en la comunidad mundial, el Estado debe someterse a las presiones que las regulaciones internacionales imponen y cumplir con la mayoría de los tratados internacionales.

El enfoque realista constituye un buen comienzo para discutir políticas migratorias. A pesar de que no niega la influencia del Estado en el sentido de que debe garantizar la defensa de los intereses nacionales sobre cuándo admitir trabajadores temporales y cuándo permanentes, su principal énfasis y enfoque ha sido la seguridad nacional, enviando los factores sociales a un segundo plano. Es decir, para la visión realista, la migración es sólo una amenaza más a la seguridad nacional que el Estado debe enfrentar en el sistema internacional estructuralmente anárquico, donde los Estados son los únicos actores unitarios. La política migratoria es definida por las condiciones que dicta el sistema internacional. De esta manera, los migrantes que no son esencialmente necesarios para sus mercados laborales pueden, en algún momento, constituirse en enemigos potenciales. Bien podría analizarse el caso de los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos y la respuesta de este país al terrorismo desde este marco de análisis.

En contraste, el “neorealismo”, propuesto por Kenneth Waltz, ignora la naturaleza humana y se centra en los efectos del sistema internacional, es decir, en un gran número de poderes, cada uno luchando por sobrevivir. Como el sistema es anárquico (no hay autoridad central para proteger a los Estados, uno del otro), cada Estado debe sobrevivir por sí mismo. En este sentido, la bipolaridad es más estable que la multipolaridad. Para Waltz, una buena teoría no debe apuntar sólo a la importancia del poder y a su equilibrio en sí mismo, como lo hizo Morgenthau, ya que en forma recurrente se conforman los

equilibrios del poder en el escenario internacional y estas nuevas alineaciones y conflictos afectan la política mundial (en Walt 1998).

Cabe destacar que hoy día se ha cuestionado el análisis del Estado-nación como el actor fundamental, dirigiendo la atención hacia nuevas formas de regímenes e instituciones a nivel internacional y, sobre todo, pensando en los cambios necesarios que se requieren para entender mejor el principio de soberanía.

Los liberales ofrecen un punto de vista más optimista que constituye el principal reto al realismo. Sostienen que la interdependencia económica, las interacciones transnacionales, las instituciones internacionales y la diseminación de la democracia pueden promover la cooperación y, en particular, la paz entre naciones. Para ciertos liberales la interdependencia económica desincentiva a los Estados en el uso de la fuerza entre ellos, porque la guerra es una amenaza para la prosperidad propia. Una segunda corriente ve en la diseminación de la democracia la clave para alcanzar la paz mundial, basándose en el supuesto de que los Estados democráticos son más pacíficos que los autoritarios. Otra corriente más actual estima que las instituciones internacionales disminuyen el comportamiento egoísta de los Estados, al hacer que éstos dejen de lado su interés por obtener ganancias inmediatas a favor de mayores beneficios derivados de una cooperación duradera.

A pesar de que algunos liberales consideran que los actores transnacionales, especialmente las corporaciones multinacionales, están adquiriendo un poder creciente en el escenario mundial, siguen considerando a los Estados como los actores centrales de las relaciones internacionales. En contraste con los teóricos realistas, el liberalismo supone que actores no estatales, como serían organizaciones internacionales o las corporaciones multinacionales, constituyen elementos importantes en el juego de las relaciones internacionales y que los temas económicos y sociales no son menos importantes que los militares.

La visión liberal considera que las sociedades orientadas al mercado son capaces de absorber un gran número de inmigrantes y asimilarlos en una o dos generaciones. En las economías liberales, caracterizadas por constituciones que se basan en los derechos individuales y que cuentan con sistemas competitivos de partidos y elecciones

regulares, las políticas migratorias pueden analizarse partiendo de los electores, de las organizaciones y de los actores estatales.

Las identidades o políticas étnicas deberán ir desapareciendo a medida que los inmigrantes se integren a la sociedad receptora, por lo que los conflictos y tensiones étnicas no debiesen existir. Ello supone que la solución es la asimilación (Hollfield 2000: 165). En este sentido, a través del planteamiento del *melting pot* se suponía que las fronteras étnicas y locales se suavizarían dando paso a una comunidad nacional en la que las diferencias pueden persistir sin crear conflicto. No obstante, las grandes concentraciones regionales de un solo grupo étnico pueden ocasionar al final serios problemas debido a la falta de ciertos procesos de integración, los cuales no permiten el ajuste y la incorporación plena de los inmigrantes a la sociedad (Higham 1999: 53-54). Es decir, la incorporación supondría la pérdida de la identidad étnica. No obstante, los inmigrantes siguen sufriendo ciertas formas de discriminación que impiden su asimilación.

El neoliberalismo sostiene que las instituciones y los regímenes internacionales ayudan a resolver los dilemas que se presentan en las naciones que confrontan esta problemática y que, por ende, tienen intereses comunes para resolverla. Supuestamente, está en el interés de ambos facilitar la colaboración y coordinación para lograr acuerdos de interés común entre países. No cabe duda que el aumento en la interdependencia económica, así como la importancia creciente de las instituciones internacionales, han tenido un efecto importante en la forma en que los Estados se comportan, así como en la manera en que manejan el conflicto y la cooperación.

Tanto Hollfield (2000) como Meyers (2000) argumentan que para los neoliberales las políticas nacionales así como las internacionales están condicionadas por el juego económico y se reducen a un problema de acción colectiva, en el que deben identificar los intereses y preferencias de los actores sociales, económicos y políticos. Es decir, la actuación del Estado en el escenario internacional, en el comercio, en las finanzas o la migración se deriva de la competencia entre grupos de países liberales. Este enfoque, que incluye tanto el análisis económico como político, es conocido como política económica internacional.

En el caso de la región de América del Norte, es un hecho que el nuevo marco jurídico del TLCAN ha institucionalizado las nuevas reglas

de las relaciones trilaterales en una región en donde prevalecen los intereses económicos de dos de los socios incentivando el libre flujo de bienes y servicios; simultáneamente, se ha reforzado una frontera para prohibir el ingreso de inmigrantes no deseados, principalmente los provenientes de uno de los socios: México.

Para los neoliberales, los Estados estarían más dispuestos a abrir sus economías al comercio y, por lo tanto, a la migración si existiesen regímenes internacionales para regular los flujos y los problemas que se presentasen. No obstante, desde una perspectiva neoliberal es mucho más complicado crear este tipo de coaliciones económicas, ya que abarcan dimensiones de carácter legal, ideológico y cultural, en las que difícilmente se llega a crear un consenso. En este sentido, tal como lo señala Hollfield, los mitos fundadores o la identidad nacional (*national models*) de un país tienen un gran peso en la formulación de políticas migratorias, lo que refleja valores morales y culturales, más que un mero cálculo económico. Para entender las políticas migratorias desde una perspectiva neoliberal, Hollfield señala que hay que tomar en cuenta tres tipos de factores.

- *Factores ideológicos, históricos y culturales.* Las políticas, sobre todo en las naciones liberales, están moldeadas por los mitos fundadores que se encuentran codificados en la ciudadanía y las leyes nacionales, como la constitución. La soberanía y la ciudadanía, instituciones cargadas de símbolos políticos, están expuestas, como la economía, no sólo a la lucha política, sino a factores exógenos. Es decir, la migración puede transformar la composición de las sociedades, alterar las coaliciones políticas, modificar el sistema político y transformar la ciudadanía y la identidad nacional. En este sentido, la migración y el multiculturalismo contribuyen a la creación de coaliciones a favor de la inmigración. A medida que los extranjeros ganan derechos legales, se convierten en actores capaces de influir sobre el proceso de toma de decisiones.
- *Factor de coaliciones.* Los sectores económicos que dependen de la mano de obra, tanto calificada como no calificada, forman importantes grupos de presión o *lobbies* para asegurar el acce-

so a ese imprescindible recurso. Impedir la entrada de mano de obra sería equivalente a imponer tarifas arancelarias que afectarían fuertes intereses económicos.

- *Factor institucional.* Los inmigrantes han ido obteniendo derechos, mismos que se han ido institucionalizando, haciendo mucho más difícil su eliminación, a pesar de los intereses estatales o las presiones que existan para endurecer las políticas migratorias.

Cabría señalar que hay muy pocos estudios sobre el tema migratorio en esta dirección. La razón es que hasta hace poco, la cooperación internacional en cuestiones migratorias no se consideraba importante. Lo usual eran los programas bilaterales de trabajadores huéspedes o temporales, como fue el programa bracero entre México y Estados Unidos, o los que en la UE se han establecido. Los países desarrollados continúan buscando detener o, al menos, controlar y administrar los flujos migratorios.

Globalización

Los trabajos recientes sobre globalización y transnacionalismo han tomado fuerza en todas las ciencias sociales. La mayoría de ellos parten de la base de que el desarrollo de una economía global, en conjunto con la creación de sofisticadas redes de telecomunicaciones en el mundo moderno, han ocasionado una reconfiguración fundamental tanto de las instituciones como de los procesos de gobierno.

En este sentido, la globalización ha afectado directamente al Estado a pesar de que éste sigue jugando un papel importante, aunque ya no exclusivo. Su territorialidad y soberanía han sido transformados, pues los procesos transnacionales suceden dentro de su territorio o inclusive en sus instituciones nacionales. Se ha argumentado también que la soberanía y el poder de los Estados han sido afectados por los movimientos transnacionales de personas, bienes y capital, así como por la influencia de las grandes empresas internacionales, los individuos y las comunidades transnacionales, que hacen ver al Estado como “desterritorializado” (Sassen 1995: XII).

Ya hemos señalado que la soberanía es la condición política que legitima a un gobierno, y hasta el día de hoy, es el que tiene la soberanía absoluta de su Estado sobre su territorio. El hecho de que el Estado haya alcanzado la territorialidad exclusiva no ha sido una tarea fácil, pues se ha pasado de monarquías a Estados-nación, a uniones regionales, entre otras formas.

En esta era de globalización, la soberanía está siendo descentrada, diluida o transformada de una combinación de poder y legitimidad en sí misma, hacia otras entidades, particularmente organizaciones supranacionales. En este sentido, Stephen Castles y Alastair Davidson (2000) nos dicen que el papel que juega hoy el Estado-nación ha sido trastocado o modificado no solamente por el fenómeno de la globalización, sino por cuerpos regionales como la UE, el área de libre comercio de Norteamérica, Mercosur en América Latina, entre otras entidades regionales. Es decir, a pesar de que el Estado-nación todavía permanece como el nivel de poder más importante, las decisiones políticas están cada vez más diseminadas en diversos niveles.

Es un hecho que la globalización plantea retos a la estabilidad y territorialidad del Estado, y límites a su capacidad de controlar sus políticas económicas y sociales. Dentro de este enfoque teórico, el Estado ha perdido control sobre sus políticas de inmigración y/o naturalización. Para Castles y Davidson, por ejemplo, la migración internacional constituye una parte esencial de la globalización y, si los gobiernos le dan la bienvenida al capital, a los bienes y a las ideas, a largo plazo no se podrá controlar la movilidad de las personas. Para Hollfield (2000: 153-157), la teoría de la globalización se refiere al hecho de que la interacción de las economías del mundo, junto con la formación de redes sociales y comunidades, han creado una demanda estructural de mano de obra lo que, a su vez, ha provocado una pérdida del control de las fronteras. Existen diversos estudios que han demostrado que el comercio y la inversión internacionales, es decir, el movimiento de bienes, capital y servicios, han ido acompañados de flujos migratorios, sobre todo cuando existen grandes diferencias en los ingresos y los salarios de los países. Ejemplo claro de ello son las pronunciadas diferencias salariales —una proporción hasta de 1:10— entre México y Estados Unidos.

En este sentido, mientras que ciertas regiones han liberalizado sus economías para facilitar intercambios financieros, comerciales, de inversión y tecnología, paralelamente han trazado nuevas condiciones políticas en sus fronteras para convertirlas en zonas altamente fortificadas, pues ha surgido una alarmante criminalidad y violencia. Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales que buscan reafirmar la soberanía nacional. Es decir, ha aparecido una “desfronterización” para dar la bienvenida a los bienes y servicios, y al mismo tiempo una “refronterización” para rechazar a inmigrantes extranjeros sin documentos. De acuerdo con Peter Andreas (2000: 2), la “desfronterización” que han experimentado ciertas regiones como la UE ha estado acompañada por una “refronterización”, tendiente a limitar y seleccionar los movimientos transnacionales de personas. Entonces, cabe preguntarse si la globalización ha traído como consecuencia la “apertura de fronteras” o sólo ha constituido un mito, más que una realidad, pues más que desaparecerlas, se han reformulado y redefinido.

En principio, los formuladores de políticas responden a los intereses nacionales de un Estado o a las prioridades colectivas de un conjunto de Estados. En la actualidad conciben a las fronteras de diferente forma que en el pasado; es decir, no como una línea que divide y separa a dos territorios, sino como puentes eficientes, pacíficos y amistosos por donde circulan y confluyen una multiplicidad de bienes, servicios, capital y flujos humanos tanto de visitantes como de trabajadores y/o inversionistas, aumentando sustancialmente la interdependencia entre los Estados. No obstante, las fronteras siguen funcionando como filtros para frenar lo “no deseable”, como drogas, armas, terroristas e inmigrantes indocumentados, entre otros. Estos filtros dan respuesta a las políticas unilaterales de “refronterización”, impuestas a través de controles fronterizos severos. La impecable lógica que está detrás de esta política es detener el mal en la línea fronteriza, pues una vez adentro del país, es difícil de detectar y combatir. La intensificación en la vigilancia fronteriza necesariamente reduce la competitividad y eficacia de los límites que demanda el proceso de globalización. Los actos terroristas del 2001 por desgracia darán mayor impulso a dicha política (Verea 2003).

La globalización no sólo implica una creciente movilidad de personas a través de las fronteras nacionales sino un importante aumento en el intercambio cultural promovido por el propio desarrollo en el transporte y las comunicaciones. Sassen y Castles, entre varios académicos, también plantean cómo la globalización de la economía, la creación de redes familiares y las mejoras en el transporte y las comunicaciones hacen obsoletas las políticas migratorias, al promover la migración internacional y fortalecer las comunidades transnacionales que en algunos casos —como los mexicanos en Estados Unidos— ya cuentan con doble nacionalidad, lo que ha fortalecido la existencia de una comunidad transnacional. Para ellos, el comercio y la migración internacionales crean una división internacional del trabajo natural (mercados de trabajo duales como los existentes entre México y Estados Unidos), en la que los Estados sólo juegan un papel marginal en la determinación de resultados sociales y económicos, y en la que los agentes principales son las corporaciones y comunidades transnacionales.⁴

Esta situación ha promovido que la población de un país sea más heterogénea en lo que a diferencias culturales se refiere, creando minorías y a su vez enclaves étnicos que en muchas ocasiones se encuentran segregados y en una posición desventajosa respecto al resto de la sociedad. Lo anterior pone en duda la identidad cultural de una nación, incluso si ésta ha sido fundada sobre las bases de una mezcla étnica.

En la formulación de políticas inmigratorias, Sassen señala que ha habido transformaciones importantes, pues hoy los gobiernos tienen que confrontar una serie de presiones tanto externas como internas (desde los derechos humanos “universales” hasta *lobbies* étnicos “nacionales”), que no sólo limitan la soberanía estatal sino que modifican las nociones sobre el fenómeno migratorio. Es decir, el régimen de facto basado en acuerdos y convenciones internacionales, así como los derechos ganados por los inmigrantes, limitan el papel del Estado en el control de la inmigración. Aun más, el número y la diversidad de los actores políticos que hoy influyen en el manejo de estos temas, que participan en los debates y en el proceso de toma de de-

⁴ Verea 2003.

cisiones,⁵ en regiones como la UE o inclusive Norteamérica, son mucho mayores y más cuantiosos que los que había hace veinte años.

Una contradicción interesante ha sido destacada por Sassen (1995: XIII), en el sentido de que la migración contemporánea es el resultado del cambio global y de una fuerza poderosa en esa dirección tanto en los países exportadores de inmigrantes como en los que los reciben. Estima que mientras la globalización económica desnacionaliza las economías nacionales, la inmigración causa la renacionalización de las políticas; mientras que la globalización exige levantar controles a las fronteras para el flujo de información, capital y servicios, cuando se trata de migrantes el Estado-nación exhibe su viejo esplendor, exigiendo su derecho soberano para controlar sus fronteras.

Identidad nacional y ciudadanía

Respecto al concepto de ciudadanía y nacionalidad, Eytan Meyers (2000) sostiene que tanto las concepciones como los debates y los conflictos de identidad nacional influyen para la formulación de una política migratoria, en contraste con quienes afirman que los factores coyunturales o externos son los que determinan dicha política. Tal como lo señalé con anterioridad, la debilidad de la teoría de “identidad nacional” radica en que ciertos países como Estados Unidos y Canadá han adoptado políticas migratorias similares simultáneamente; es decir, a la vez que reciben inmigrantes en forma permanente y se naturalizan, también contratan un vasto número de trabajadores temporales, por lo que se refuerza la hipótesis de Freeman y Brubaker en el sentido de que cada país forma su propia política de acuerdo a sus propias experiencias históricas. En este sentido Gary Freeman argumenta que las percepciones y actitudes hacia los extranjeros y sus políticas hacia la ciudadanía se derivan necesariamente de experiencias históricas particulares. Tanto Freeman como Brubaker con-

⁵ Entre los principales actores encontramos a los partidos que promueven políticas anti-inmigratorias, redes de organizaciones que representan y luchan por los derechos de los inmigrantes, asociaciones de inmigrantes y *lobbies* étnicos, entre otros (Sassen 1998: 58).

sideran que para los Estados, otorgar una ciudadanía expansiva o restrictiva no se basa en consideraciones internas de carácter económico, demográfico o militar, sino que prevalece el juicio de cuál es el interés del Estado, cómo se percibe su identidad, es decir, qué entiende de sí mismo en cuanto a idiomas culturales, formas de pensar sobre la nacionalidad, entre otros (Brubaker 1992: 34).

Las identidades nacionales se reafirman en las sociedades cuando surgen crisis ya sean políticas, económicas o sociales. Las revoluciones, disturbios o crisis generalizadas dentro de una sociedad crean a sus ciudadanos suficientes temores de perder su identidad nacional. El posible colapso de la nación crea angustias que exacerbaban sentimientos de nacionalismo y nativismo, los cuales a veces se traducen en xenofobia. Y, precisamente, han sido los movimientos nacionalistas los que han fomentado la cohesión social que, por desgracia, a veces se han traducido en histerias antiinmigratorias, que influyen en los formuladores de políticas públicas restrictivas para limitar la admisión, tal como lo describo ampliamente en el capítulo tercero.

Congruente con las concepciones de nación que cada país se haya forjado de sí mismo, las políticas de inmigración reflejan de alguna manera su idea de identidad nacional. Janette Money (1999: 6-7), especialista que examina las políticas estatales que definen el nivel permisible de admisiones de residentes extranjeros, se cuestiona por qué algunos países desarrollados permiten la entrada de grandes números de residentes extranjeros, mientras que otros son menos hospitalarios. Al respecto señala que, por un lado, existen las sociedades *settler* (“de colonización”), aquellas en donde la identidad nacional y la ciudadanía se basan en los valores de participación ciudadana; los inmigrantes son vistos como ciudadanos potenciales y, por ende, el Estado se mantiene relativamente abierto a la inmigración. En contraste, las naciones *nonimmigrant* o “eticistas” basan su identidad y ciudadanía en cuestiones étnicas, por lo que los inmigrantes son vistos como extraños o extranjeros y no tienen grandes niveles de inmigración. Para Money, los principales países “de colonización” siguen siendo Estados Unidos, Canadá y Australia, que aceptan grandes números de migrantes; en cambio, algunos países europeos tienden a rechazar a los migrantes con legislaciones que condicionan la obtención de la ciudadanía, según el origen nacional.

Respecto a los debates sobre la identidad, se ha propuesto la necesidad de formar una estructura conceptual en términos de un proceso de negociación continuo sobre las diferencias culturales existentes en la conciencia social, que supere las categorías predeterminadas. En este sentido, la noción de lo híbrido (*hybridity*) se ha convertido en el concepto más usado para representar el significado de las diferencias culturales en la identidad. Al respecto, Nikos Papastergiadis ha propuesto una “identidad global” a la cual denomina híbrida, no sólo para sugerir la multiplicidad de orígenes, influencias e intereses, sino para mostrar que el sentido de nosotros mismos siempre es incompleto (2000: 1-21).

Si la ciudadanía es considerada como una categoría para el Estado, ya que integra a todos los habitantes de un territorio en una comunidad política, hoy la globalización erosiona tanto el concepto de ciudadanía como el de Estado. En este sentido, Castles y Davidson (2000: 15-19) sostienen que hay un cambio en la noción de territorio y de autonomía estatal, promovida en gran parte por las fuerzas del mercado que no pueden ser controladas por los gobiernos. Se cuestiona ¿qué significado tiene entonces ser ciudadano con derecho al voto y a buscar alcanzar los intereses individuales mediante representantes gubernamentales, si éstos ya no tienen todo el poder de antaño en la toma de decisiones?

No obstante lo anterior, el concepto de ciudadanía sigue moldeando la democracia y la identidad nacional de un país, pero está lleno de ambigüedades, pues al incluir a “unos” excluye a “otros” quienes, por lo general, son los inmigrantes. La paradoja es que el concepto de ciudadanía pretende ser una institución que debe brindar cohesión política a una nación, pero automáticamente la convierte en excluyente.

Si bien en algunos países los inmigrantes legales pueden obtener la residencia de un país, no tienen acceso a una total participación política. Otro tipo de exclusión es la que ocurre de facto, cuando un grupo es discriminado por razones étnicas, sociales, culturales o económicas, que le impiden ejercer o hacer valer sus derechos políticos aunque los posea. La segunda ambigüedad está en la relación entre los derechos y las obligaciones del ciudadano. Esta relación se vuelve problemática por el hecho de que el derecho al voto está relacionado

con la obligación del servicio militar, el cual excluye a muchas minorías, cuya lealtad podría ser cuestionada en caso de conflicto internacional.

Es importante destacar que existe una contradicción entre el concepto de ciudadanía y el de nación. El primero pretende hacer iguales a todos los miembros de una nación, otorgarles los mismos derechos. La nación se define en términos de identidad cultural, es decir, de diferencias respecto a otras naciones. Se espera que todos los ciudadanos se ajusten a ciertos valores e instituciones comunes, sin importar sus diferencias culturales o étnicas, lo que excluye a muchas minorías tales como los indígenas y los inmigrantes.

Por lo tanto, el concepto de ciudadanía debe referirse a una comunidad política sin ningún intento de poseer una identidad cultural común (es decir, de ser una nación). Esto significa que los mecanismos políticos que convierten a un individuo en ciudadano deben tomar en cuenta su derecho a la igualdad, pero también sus necesidades, intereses y valores como miembro de una colectividad social y cultural.

Algunos autores como Castles y Davidson suponen que el poder de las grandes corporaciones, sumado a las fuerzas del mercado, harán obsoleta la capacidad de los Estados para gobernar y, por lo tanto, innecesaria la noción de ciudadanía nacional (2000: 16). Por ello, han propuesto la necesidad de desarrollar una nueva categoría: “ciudadano global o universal” —sobre todo en las naciones que pertenecen a una región como Europa y, esperamos que a largo plazo, a la región de América del Norte—. El supuesto “ciudadano global” deberá ajustarse al intercambio mundial de información, capital, bienes, servicios y personas. Su acto ciudadano consistirá en elegir democráticamente a un cuerpo supranacional, el cual se ajustará a los intereses económicos globales. Un ejemplo claro que establece las reglas para la persona en general ha sido el desarrollo de convenciones internacionales sobre los derechos humanos en instancias supranacionales que, de alguna forma, al proteger al individuo como ser humano y no como ciudadano, resta importancia al país de donde procede. En virtud de que los consensos alcanzados en las organizaciones supranacionales —como sería la ONU— están siendo adoptados, cada vez más, por los Estados-nación, los ciudadanos deberían

obtener los mismos derechos en todos los países, con lo que se desarrollaría así la noción del “ciudadano global o universal” (18-19). Obviamente, siguen existiendo prácticas proteccionistas en muchos países, las convenciones de derechos humanos no son ratificadas o puestas en marcha y los Estados se siguen remitiendo al concepto de ciudadanía para su protección. Por tanto, es imperativo examinar las cuestiones de derechos humanos, en un mundo donde la globalización puede retar a la soberanía de cualquier Estado-nación.

Otros autores, como Peter Schuck, han desarrollado la idea de la “ciudadanía posnacional”, en la que la pertenencia va más allá de parámetros territoriales o nacionales, responde a las emergentes comunidades transnacionales. Para convertirse en ciudadano posnacional o global es necesario entonces tener identidades múltiples o colectivas y haber sufrido una “desterritorialización”, en la que la pertenencia a un lugar físico determinado pasa a segundo plano, ya que la persona se ha convertido en un actor internacional (Schuck en Joppke, ed. 1998a).

En la UE, el concepto de ciudadanía se ha reformado definitivamente y se han instituido nuevos referentes del significado de la pertenencia local, transnacional e internacional, además de que han surgido nuevos actores —miembros de la Unión, inmigrantes legales de terceros países, inmigrantes indocumentados visitantes, extranjeros, minorías raciales o étnicas, movimientos y organizaciones transnacionales, entre otros—. Y, precisamente, en virtud de las transformaciones institucionales de los Estados europeos ha surgido la posibilidad de establecer una “ciudadanía posnacional”, como lo señalé con anterioridad.

A pesar de que el tema ha sido muy controversial, lo novedoso de estas reformas estriba en que han tendido hacia la convergencia entre los distintos Estados europeos. En algunos países de la UE se ha facilitado la naturalización y se ha permitido la doble nacionalidad. En algunos casos se han otorgado ciertos derechos y beneficios a los “no ciudadanos”, sobre todo a los residentes permanentes, refugiados y residentes temporales. Esto se debe a la nueva percepción y/o noción de la persona (*personhood*), en el sentido de que el individuo es primero ser humano y luego nacional de un país. La influencia preponderante sobre este debate proviene, como ya lo señalé,

de las políticas y discursos sobre derechos humanos en los regímenes transnacionales e internacionales, y de las decisiones tomadas en cortes nacionales para proteger a los inmigrantes (Feldblum 1998: 238-239).

Feldblum señala que los desarrollos posnacionales no son una simple extensión de los desarrollos de la ciudadanía nacional, sino que están desplazándola. Rompen esta lógica al llevar el concepto de ciudadanía más allá de los parámetros del Estado-nación, acompañados de otras reconfiguraciones (240-241). Se podría afirmar, entonces, que están surgiendo nuevos sistemas de gobierno. Se ha producido un alejamiento del estatismo —es decir, del derecho absoluto de los Estados de representar a su pueblo en el derecho y las relaciones internacionales—, y hay una apertura conceptual y operacional ante el surgimiento de nuevos sujetos y actores del derecho internacional (Sassen 1998: 69-70). Esto ha provocado desacuerdos entre distintos sectores de los Estados y entre los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo en temas como la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes y de los refugiados.

En virtud de que los derechos humanos restan autoridad al Estado sobre sus nacionales y contribuyen a transformar el sistema interestatal y el orden legal internacional, para Sassen la ciudadanía ha dejado de ser la única forma en la que un residente de un país puede acceder a sus derechos, modificando así la noción de nacionalidad (71). Aunque de ninguna manera es una norma, en algunos casos los inmigrantes ilegales o indocumentados han logrado nuevos “contratos sociales” en los que sus derechos no se definen en términos de soberanía o nacionalidad (Joppke 1998a). Es previsible que en el futuro cercano se dé una gran controversia en la discusión de los retos que enfrentan categorías como la ciudadanía posnacional, global o universal, dado que los intereses de toda nación afectarían los derechos y beneficios previamente establecidos y logrados por los ciudadanos tradicionales de las naciones.

A pesar de que el concepto tradicional de ciudadanía —como la persona que pertenece o es miembro a un Estado-nación— se ha transformado gracias al proceso de globalización, hoy día subsisten enormes problemas de pertenencia como ciudadanos, por ejemplo entre indígenas y sus comunidades; entre inmigrantes indocu-

mentados y sus países de origen; entre refugiados y sus comunidades. Dicho fenómeno ha impactado y hasta erosionado los diferentes supuestos de la identidad nacional: *a)* ha puesto en entredicho el entendido de que los habitantes de una nación son la esencia del Estado, entidad que integra a todos los habitantes de un territorio; *b)* ha trastocado la autonomía estatal, en virtud de que hoy las fuerzas del mercado juegan un papel preponderante y no necesariamente pueden ser controladas por los gobiernos de los Estados; *c)* ha puesto en duda que existe una identidad nacional “única” en Estados orgullosos de su cultura, supuestamente homogénea.

Por su parte, los “multinacionales o multiciudadanos” —los individuos que cuentan con más de una nacionalidad— o los que apoyan esta tendencia, promueven múltiples identidades o la heterogeneidad cultural y social. Sin embargo, están conscientes de que la propia heterogeneidad ha promovido a su vez crecientes movimientos de intolerancia que han redundado en la marginación social de ciertas minorías étnicas, lo cual ha traído como consecuencia el aislamiento de esas minorías y su falta de integración en la sociedad, lo que vendría a constituirse en la contradicción misma del espíritu de la globalización.

Es un hecho que la globalización ha impuesto nuevos retos no sólo a los Estados, pues debido a la creciente movilidad de personas en el ámbito internacional, cuestiona hoy las bases de la ciudadanía o los sentimientos de pertenencia y lealtad a una sola nación, como son los que hoy cuentan con doble nacionalidad o hasta triple. Es más, algunos viven en un país y trabajan en otro, inclusive sin ser ciudadanos de este último.

El controversial concepto de la doble nacionalidad se deriva de las reglas que rigen la ciudadanía, por lo que me permito abrir un paréntesis dentro de este apartado para realizar una breve explicación. Esta noción ha sido muy debatida, porque se percibe que resultan afectados los intereses de los ciudadanos “originales” de un país, quienes temen que sus derechos se vean devaluados al ser otorgados de manera muy fácil a otros, o que, por ejemplo, su carga fiscal aumente excesivamente. Los comportamientos sociales que crean oportunidades de adquirir otra nacionalidad —como lo son los matrimonios “mixtos” y la migración— se han vuelto más comunes, al mismo

tiempo que las normas que rigen la doble nacionalidad han cambiado para permitir a los inmigrantes su adquisición. Un hecho importante que facilita la doble nacionalidad son las nuevas leyes en los países de origen de los inmigrantes que les permiten mantener su nacionalidad aun adoptando otra.

Existen ventajas y desventajas para quienes adquieren la doble nacionalidad y para los países que la otorgan. Para los primeros la ventaja consiste principalmente en contar con opciones: un país alternativo para vivir, trabajar e invertir y una fuente adicional de derechos, obligaciones y lazos comunitarios. No obstante, muchos de estos individuos reconocen que a pesar de que la doble nacionalidad es un estatus voluntario, no están integrados a una determinada nación, sino que más bien se sienten extranjeros en ambas. Algunas grandes empresas también se benefician de esta condición, ya que los empleados que la poseen pueden viajar más fácilmente, así como construir relaciones o redes transnacionales positivas para la empresa.

En cuanto al Estado receptor, el estatus de doble nacionalidad es ventajoso, ya que además significa mayores ingresos —impuestos por ejemplo—, ayuda a la incorporación de los inmigrantes, legitima las políticas migratorias, evita la discriminación y refuerza el valor político de incluir la participación de todos bajo una misma autoridad democrática. Se estima que el costo más significativo de la doble nacionalidad para el Estado es el peso fiscal que implican los dobles ciudadanos, ya que deben proporcionarles servicios y beneficios sociales, lo que además puede llegar a irritar y crear grandes controversias en la sociedad donde se establecen. Asimismo, otro costo adicional lo constituye la obligación estatal a proteger diplomáticamente a un ciudadano. No obstante, el debate sobre las desventajas de la doble nacionalidad se centra casi siempre en cuestiones políticas, tales como la posibilidad de votar en dos países, en términos de deslealtad y/o manipulación.

Es un hecho que la doble nacionalidad cuestiona la identidad y unidad política, puesto que introduce individuos que estaban comprometidos con otros valores o culturas políticas, y que muchas veces se naturalizan únicamente por razones pragmáticas, por ejemplo, para la obtención de beneficios sociales. Más aun, uno de los argumentos en contra de la doble nacionalidad se refiere al hecho de que ésta

retarda o impide la completa asimilación de los inmigrantes, dado que refuerza los lazos con su comunidad de origen (Schuck 1998: 221-229). En virtud de que la Constitución mexicana se ha reformado para establecer una política de doble nacionalidad, esta temática se retomará en el capítulo correspondiente a la respuesta de México.

Este círculo vicioso nos permite plantear la importancia de encontrar nuevas formas de pertenecer a un Estado-nación o a una región, o la forma de incorporarse a una sociedad, en donde los conceptos de ciudadanía e identidad nacional están o tendrán que adaptarse a la nueva era de la globalización. Los posibles “ciudadanos globales” tendrán muchos retos que confrontar y superar, puesto que deberán adaptarse a nuevas identidades colectivas, formas de convivencia, integración y a una comunicación mucho más ágil que en el pasado.

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 ningún acercamiento teórico o ideológico se ajusta exclusivamente a la formulación de las políticas migratorias estadounidense y canadiense, ya que no solamente una y a la vez todas explican el complejo sistema que, a través de los años, han generado países “de colonización” con políticas expansionistas como Estados Unidos y Canadá. Muchos ideólogos han contribuido al entendimiento de la formulación de políticas migratorias en diferentes aspectos, por esa razón no se puede hablar de una sola perspectiva para explicar la política migratoria de un país o región en particular. Los que he descrito sólo constituyen unos cuantos que nos han conducido por diferentes disciplinas y avenidas que nos llevan a un mejor entendimiento de las principales razones por las cuales el emigrante toma la decisión de salir de su país, y las principales respuestas que han adoptado las naciones receptoras y más recientemente las regiones con unidades transnacionales.

Ciudadanos y naturalizados *vs.* residentes permanentes y temporales

CIUDADANOS Y NATURALIZADOS

La inclusión de un individuo a una sociedad democrática está respaldada por el estatus de ciudadano. Los que pertenecen a un Estado nación poseen documentos que los legitiman —generalmente un certificado de nacimiento o naturalización y una identificación personal o pasaporte—. La Convención de La Haya estableció en 1930 el derecho del Estado a otorgar ciudadanía a extranjeros; pero no se señala el derecho que tiene cualquier persona al ingresar a un territorio diferente al suyo. Es decir, en la práctica, se da libertad al Estado receptor, pero no a la persona que ingresa en éste.

Castles y Davidson (2000: VII, X) nos señalan que los ciudadanos poseen un amplio rango de derechos civiles, políticos y sociales que, a su vez, les imponen obligaciones hacia la comunidad y el Estado. Preferencialmente, un ciudadano pertenece a un solo Estado, y se espera que éste incluya a todas las personas que viven en su territorio. De la misma manera, se espera que exista una homogeneidad cultural suficiente para lograr un acuerdo en las reglas básicas de convivencia, a pesar de las diferencias en los valores individuales o de grupo que pudiesen prevalecer. Más aun, una de las metas de la democracia ha sido asegurar la participación —bajo los términos de la ciudadanía— de todos los grupos excluidos dentro de un Estado. En este sentido, la democracia implica un ciudadano activo, capaz de participar en el ejercicio del poder político y no solamente un ciudadano pasivo que sustenta ciertos derechos.

El trabajo de T.H. Marshall, un sociólogo inglés que escribió sobre la teoría de la ciudadanía, nos brinda un estudio completo, aunque

limitado al caso británico. Desde la década de los cuarenta apuntaba la contradicción entre la igualdad política formal y la persistencia de inequidades económicas y sociales en la sociedad capitalista. Distinguió tres tipos de derechos ciudadanos que surgieron progresivamente: los *derechos civiles* que se desarrollaron en el siglo XVIII como derechos negativos, en el sentido de que se daba la protección a la propiedad privada, a la libertad individual y a la justicia estatal; los *derechos políticos* que surgieron en el siglo XIX como derechos positivos, debido a que el ciudadano ahora era visto como un ente activo y podría formar parte de la opinión pública y participar en la toma de decisiones; y, por último, los *derechos sociales*, que se desarrollaron en el siglo XIX, con los que los ciudadanos obtuvieron el derecho al trabajo o a los servicios de bienestar social. Estos derechos sociales eran vitales para permitir a los miembros de la clase trabajadora una genuina participación en la sociedad como ciudadanos. El trabajo de Marshall ha sido criticado porque supone que el surgimiento de los derechos sociales marca “el fin de la historia de la ciudadanía”. La utilidad de su trabajo radica en haber aportado la idea de la *interdependencia* entre los diferentes tipos de derechos: es imposible tener derechos civiles y políticos completos sin un cierto grado de derechos sociales. Es decir, los derechos sociales son un indicador tan importante de la ciudadanía como los políticos y pueden dar paso al surgimiento de los segundos, como sucedió en la UE (Castles y Davidson 2000: 104).

La ciudadanía no es un concepto universal, sino uno derivado de las historias propias y culturas específicas de cada nación. Debemos recordar que para los griegos y la Europa medieval, así como para la Francia revolucionaria existían diversas perspectivas y análisis sobre el origen de la ciudadanía. Las grandes migraciones no esperadas hacia los países europeos promovieron de hecho el estudio de la ciudadanía y la nacionalidad, temas que tradicionalmente habían sido menos abordados en los países “de colonización”, precisamente porque la inmigración era parte de su mito fundador y la naturalización de los inmigrantes había sido más fácil, gracias a la aceptación del principio de *jus soli*; a diferencia de Europa, donde el principio más común es el *jus sanguinis* (Schmitter 2000: 77-96).

En este sentido, en general, los países *settlers* o “de colonización”, que aceptan grandes escalas de migración, como han sido Canadá,

Estados Unidos y Australia, han adoptado como política ciudadana el principio de *jus soli* que otorga la ciudadanía por lugar de nacimiento, es decir, por el simple hecho de haber nacido en un país. En cambio, los países *nonimmigrant* o “etnicistas” se fundan en el principio de *jus sanguinis* que atribuye la ciudadanía por parentesco o sangre, porque su objetivo es preservar la homogeneidad de la sociedad y, por ende, cuando han requerido mano de obra adicional han recurrido a la contratación temporal de trabajadores extranjeros. Los europeos no se han caracterizado por tener una actitud abierta hacia la admisión de cuantiosos flujos migratorios y su orgullo radica, precisamente, en haber escogido el principio basado en la herencia de sangre. Por lo anterior, la ciudadanía se puede obtener tanto por el principio de *jus soli* como el de *jus sanguinis* y, como ya señalé anteriormente, cada vez más se aceptan ciudadanía dual o triples.

Es importante destacar que para Estados Unidos y Canadá, la construcción de una nación significó el ingreso de un cúmulo importante de inmigrantes, lo que conllevó a una participación cívica y un compromiso para propagar los valores democráticos. Por el contrario, los europeos que no fueron conformados por inmigrantes, en general, han rechazado la diversidad étnica, precisamente con el fin de preservar la homogeneidad de sus sociedades. Este rechazo constituye un valor en sí mismo, es decir, un factor positivo de su sociedad y, por ende, en ocasiones la inmigración masiva ha sido percibida como una amenaza para su unidad nacional y el bien común.

Al terminar la guerra fría, muchos países comenzaron a revisar sus leyes y prácticas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Esto se debió a que la ciudadanía se vio como la solución a muchos de los problemas derivados de los nuevos fenómenos: la creciente migración internacional; la creación de países multiétnicos (antes socialistas); las ex colonias, buscando alcanzar una identidad nacional y un gobierno estable, entre otras razones. Es decir, las nuevas circunstancias políticas a nivel mundial ocasionaron que el concepto de ciudadanía se analizara a fondo.

Como ya señalé con anterioridad, la globalización ha impuesto nuevos retos a los Estados, y se ha cuestionado si la creciente movilidad internacional de las poblaciones debería fundar nuevas bases de pertenencia a uno solo, ya que cada vez más hay personas con múltiples

ciudadanías viviendo en más de un país (o en otro diferente al de su ciudadanía). Esta situación ha erosionado o modificado las fronteras nacionales y ha dificultado los procesos de aculturación y asimilación, dada la creciente heterogeneidad de los valores culturales.

Un inmigrante se convierte en ciudadano cuando obtiene la naturalización. Como símbolo de ello, obtiene formalmente el pasaporte del país de residencia. Pero aún más importante, el hecho de convertirse en ciudadano le confiere la membresía a la nación, y con ello tiene las mismas posibilidades de participación en distintas áreas de la sociedad, tales como política, laboral y de acceso a los sistemas de bienestar social, entre otras.

Las reglas para convertirse en ciudadano son distintas en cada país, además de ser complejas y haber sufrido considerables cambios en los últimos años. Los países “de colonización”, de inmigración tradicional, han incorporado a su sociedad a ciertos extranjeros como inmigrantes, otorgándoles posteriormente la ciudadanía. Han tenido la ventaja de haber desarrollado los mecanismos para seleccionar racialmente a sus futuros ciudadanos. Por su parte, los países “eticistas” no han cambiado tan fácilmente sus criterios de acceso a la ciudadanía, debido a la fuerte relación entre su imaginario cultural como comunidad y la pertenencia a la comunidad política. Sin embargo, estos criterios se han ido flexibilizando a través del tiempo, sobre todo respecto a los extranjeros con una residencia prolongada.

Aunados a los principios de *jus sanguinis* y *jus solis*, Castles y Davidson (2000: 100) plantean un modelo nuevo para otorgar la ciudadanía denominado *jus domicili*—ley de residencia—. Dicho principio está tomando mucha fuerza, y establece que un individuo puede obtener la ciudadanía con base en la residencia continua en un país. Estima que el acceso a la ciudadanía para la segunda y subsecuentes generaciones debería facilitarse extendiendo a los hijos de inmigrantes el principio de *jus soli* o la combinación de éste con los principios de *jus sanguinis* y *jus domicili*. Por ejemplo, los hijos de los inmigrantes nacidos en cualesquiera de los países “de colonización” son ciudadanos automáticamente. En algunos países etnicistas, como serían Francia, Suecia, Holanda, Bélgica e Italia, los hijos de inmigrantes se convierten en ciudadanos al alcanzar la mayoría de edad; en otros, como Austria y Suiza, sigue habiendo grandes restricciones,

por lo que muchos de los extranjeros permanecen en ese estatus a pesar de haber nacido ahí; y, finalmente, hay algunos como Alemania, donde recientemente se han suscitado cambios al haber introducido el principio de *jus soli* además del de *jus sanguinis*.

La ciudadanía no es siempre una categoría absoluta, ya que, en respuesta al gran número de inmigrantes que fluyen y se establecen en un lugar determinado, algunos países han desarrollado formas de cu-ciudadanía que brinda algunos de los derechos que posee el ciudadano. Un importante ejemplo en este sentido es la ciudadanía que el Tratado de Maastricht introdujo para la UE en 1991. No obstante, este tipo de ciudadanía implica ciertos problemas. Por ejemplo, la ciudadanía de la UE está ligada a la de los Estados miembros y sólo brinda un número limitado de derechos políticos, aunque un número considerable de derechos sociales. No gozan de este privilegio los miembros de los terceros países o “extracomunitarios”, lo que es visto por algunos como una forma excluyente de crear una identidad europea. A pesar de esto, la ciudadanía europea puede ser tomada como un ejemplo importante en la construcción de una “membresía total” o “membresía comunitaria”. La cuestión es si este tipo de membresía será de un Estado excluyente o de un nuevo tipo de entidad democrática transnacional.

Hoy muchas personas tienen doble o triple nacionalidad; no obstante, algunos inmigrantes o refugiados, sin ser ciudadanos, obtienen derechos similares a los ciudadanos en virtud de que han tenido una residencia prolongada o gracias al derecho internacional. Los residentes extranjeros legales y permanentes se distinguen en forma sustantiva de los ciudadanos. En algunos países no necesariamente tienen acceso a todos los beneficios públicos propios de los ciudadanos, aunque en otros sí son sujeto de ellos. Esta situación ha causado una gran controversia en naciones como Estados Unidos. Ahora bien, los residentes temporales ingresan precisamente por un tiempo y propósito determinado; por lo que deben salir en el periodo estipulado y certificado en su visa. Como ya señalé con anterioridad, en el caso de Canadá y Estados Unidos, los extranjeros que ingresan en forma temporal lo hacen con la categoría de no inmigrantes.

Podríamos decir entonces que la ciudadanía provee a los individuos una seguridad frente al mundo exterior, y promete un estatus político

y social y una identidad nacional en el escenario nacional. Como bien lo señala Peter Schuck, el sentido normativo de la ciudadanía puede inferirse de la distancia que separa a los ciudadanos o *insiders* de los extranjeros o *outsiders* en cuanto a sus derechos y obligaciones (1998: 192-193).

RESIDENTES PERMANENTES Y TEMPORALES

De acuerdo con Schuck, los *insiders* son quienes forman parte de una comunidad constitucional con determinados derechos. Este concepto incluye a los ciudadanos, a los residentes extranjeros legales y, en ocasiones, a los extranjeros indocumentados. Es decir, su comunidad incluye a casi todos los individuos que se encuentran en su territorio e, incluso, algunos que se encuentran fuera, pero que tienen una relación política y legal especial con el país. La problemática existente en este caso es la tensión entre los valores de la soberanía y autonomía nacional y la realidad en la que muchos *outsiders* puedan volverse *insiders* aun sin el consentimiento o el control de la nación.

Los residentes permanentes legales tienen diferencias políticas respecto a los ciudadanos: no tienen el derecho de votar, no pueden ser electos para determinados puestos gubernamentales ni fungir como jueces federales y estatales. Esta situación se basa en que los residentes permanentes siguen siendo extranjeros y su lealtad al país está altamente cuestionada. Esta limitación tiene una carga simbólica, en el sentido de que los ciudadanos son miembros de la nación y pertenecen a ella. Su exclusión también puede interpretarse como un incentivo para que quienes deseen ser miembros de la nación obtengan la naturalización.

En el caso de Estados Unidos existen ciertas inequidades: los residentes permanentes tienen menos derechos que los ciudadanos estadounidenses, en virtud de que un *insider* debe apoyar económicamente como patrocinador al *outsider*—constituidos generalmente por miembros familiares— para obtener el estatus de inmigrante. Como producto de su política de reunificación familiar, los hijos y parientes inmediatos de los ciudadanos reciben un estatus preferencial sin tomar en consideración la cuota establecida para ellos. En

contraste, las esposas(os) así como los hijos(as) no casados de los residentes permanentes califican por una preferencia numérica limitada y sus descendientes no reciben ninguna preferencia.

Otra cuestión de suma importancia es que un residente permanente puede estar sujeto a deportación por haber cometido algún acto criminal, pese a que son pocos los casos registrados de este tipo. En este sentido, es importante señalar que la Suprema Corte de Estados Unidos estima que la deportación no es un castigo y, por consiguiente, no requiere de garantías constitucionales; no obstante, se sabe que la deportación en este caso puede causar graves daños a la persona deportada y a los familiares que deja.

Sin embargo, en Estados Unidos la diferencia más controversial entre ciudadanos y residentes permanentes es la relativa al acceso a los servicios públicos, en virtud de que las leyes de Inmigración y Bienestar Social de 1996 han limitado el acceso de los residentes permanentes a ciertos programas de bienestar social. A partir de entonces, cualquier extranjero que reside en ese país tiene que comprobar que es autosuficiente o que tiene algún familiar que lo apoya o que funge como su “patrocinador”.

La situación para los residentes permanentes ha cambiado sustantivamente, por lo que se podría decir que, además de que se estableció una política discriminatoria en contra de los no ciudadanos, al mismo tiempo se instituyó —quizá como consecuencia no intencionada— una revitalización de la política de naturalización, enviando a los residentes legales el mensaje de que se naturalicen tan pronto como sea posible si quieren recuperar los servicios sociales. Cabe mencionar que sólo 14 por ciento de los residentes permanentes en Estados Unidos se ha naturalizado. Se calcula que el promedio de años para que un residente se naturalice en ese país es de diez años (Schuck 1998a: 260-263).

Por lo que respecta a los trabajadores temporales, como su nombre lo indica, en algún momento trabajan en un determinado sector del mercado laboral y de acuerdo con el tipo de visa que obtengan, se especifican sus derechos y obligaciones.

Los países importadores de mano de obra contratan trabajadores extranjeros en forma temporal, con el propósito de aumentar el número de trabajadores disponibles, sin necesariamente tener que aña-

dir residentes permanentes y/o ciudadanos a la población. En la mayoría de los casos, pueden ajustar su estatus para poder optar por una residencia permanente.

La admisión temporal de individuos con altos niveles de educación puede beneficiar la productividad económica del país receptor, así como generar múltiples negocios e inversiones; asimismo, la admisión de trabajadores con bajas capacidades educativas y técnicas, es decir, mano de obra barata, puede solucionar problemas temporales, al aceptar trabajos que los locales desdeñan y al producir productos o servicios con costos competitivos nacional e internacionalmente.

La contratación legal de trabajadores extranjeros se puede llevar a cabo por medio de acuerdos internacionales, de carácter bilateral o multilateral. Los convenios bilaterales se hacen entre países exportadores e importadores de mano de obra. A través de estos acuerdos se establecen contratos mínimos que especifican el proceso de reclutamiento, así como las condiciones de trabajo que se establecen entre trabajador y empleador. El Convenio sobre Braceros entre México y Estados Unidos, que concluyó en los años sesenta, y el actual Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos entre México y Canadá son ejemplos de convenios de carácter bilateral. Por su parte, los acuerdos multilaterales de trabajadores temporales se hacen por lo general para permitir el libre movimiento de personas en una región determinada. El caso de la UE es un ejemplo de este tipo de acuerdos, que garantizan a los ciudadanos de países miembros el derecho a trabajar en otro Estado miembro.

No obstante, la mayoría de los trabajadores extranjeros, temporales o permanentes, ingresan a los países importadores de mano de obra bajo acuerdos internos, es decir, unilaterales. Las leyes y regulaciones del país sede establecen los requisitos que debe cumplir el empleador para recibir el permiso de las autoridades correspondientes para poder contratar trabajadores extranjeros, sin necesariamente especificar el proceso de reclutamiento. En general, los trabajadores extranjeros son admitidos para llenar un empleo vacante en un determinado sector, por un periodo específico, a solicitud de un empleador en especial. Su esfuerzo y buen desempeño en el trabajo no constituyen elementos suficientes para obtener la residencia permanente o la ciu-

dadanía.⁶ Los trabajadores extranjeros pueden solicitar su ingreso tramitando una visa de trabajo; o pueden ingresar en el mercado laboral con una visa de turista y permanecer más tiempo de lo permitido (*visa abusers*), o bien simplemente pueden cruzar la frontera a pie, nadando o en un barco y ser contratados en el mercado laboral sin documentos migratorios.

⁶ La OIT, a través de su Convención 143 establecida en 1975, recomienda que los trabajadores extranjeros adquieran su residencia permanente o estatus de inmigrante, es decir, el derecho a vivir y trabajar en empleos del sector público y privado, después de dos años consecutivos de haber trabajado temporalmente; sin embargo, muy pocas naciones han adoptado estas recomendaciones (Boning y Wrecking 1999: 7).

Ciudadanos y naturalizados *vs.* residentes permanentes y temporales

CIUDADANOS Y NATURALIZADOS

La inclusión de un individuo a una sociedad democrática está respaldada por el estatus de ciudadano. Los que pertenecen a un Estado nación poseen documentos que los legitiman —generalmente un certificado de nacimiento o naturalización y una identificación personal o pasaporte—. La Convención de La Haya estableció en 1930 el derecho del Estado a otorgar ciudadanía a extranjeros; pero no se señala el derecho que tiene cualquier persona al ingresar a un territorio diferente al suyo. Es decir, en la práctica, se da libertad al Estado receptor, pero no a la persona que ingresa en éste.

Castles y Davidson (2000: VII, X) nos señalan que los ciudadanos poseen un amplio rango de derechos civiles, políticos y sociales que, a su vez, les imponen obligaciones hacia la comunidad y el Estado. Preferencialmente, un ciudadano pertenece a un solo Estado, y se espera que éste incluya a todas las personas que viven en su territorio. De la misma manera, se espera que exista una homogeneidad cultural suficiente para lograr un acuerdo en las reglas básicas de convivencia, a pesar de las diferencias en los valores individuales o de grupo que pudiesen prevalecer. Más aun, una de las metas de la democracia ha sido asegurar la participación —bajo los términos de la ciudadanía— de todos los grupos excluidos dentro de un Estado. En este sentido, la democracia implica un ciudadano activo, capaz de participar en el ejercicio del poder político y no solamente un ciudadano pasivo que sustenta ciertos derechos.

El trabajo de T.H. Marshall, un sociólogo inglés que escribió sobre la teoría de la ciudadanía, nos brinda un estudio completo, aunque

limitado al caso británico. Desde la década de los cuarenta apuntaba la contradicción entre la igualdad política formal y la persistencia de inequidades económicas y sociales en la sociedad capitalista. Distinguió tres tipos de derechos ciudadanos que surgieron progresivamente: los *derechos civiles* que se desarrollaron en el siglo XVIII como derechos negativos, en el sentido de que se daba la protección a la propiedad privada, a la libertad individual y a la justicia estatal; los *derechos políticos* que surgieron en el siglo XIX como derechos positivos, debido a que el ciudadano ahora era visto como un ente activo y podría formar parte de la opinión pública y participar en la toma de decisiones; y, por último, los *derechos sociales*, que se desarrollaron en el siglo XIX, con los que los ciudadanos obtuvieron el derecho al trabajo o a los servicios de bienestar social. Estos derechos sociales eran vitales para permitir a los miembros de la clase trabajadora una genuina participación en la sociedad como ciudadanos. El trabajo de Marshall ha sido criticado porque supone que el surgimiento de los derechos sociales marca “el fin de la historia de la ciudadanía”. La utilidad de su trabajo radica en haber aportado la idea de la *interdependencia* entre los diferentes tipos de derechos: es imposible tener derechos civiles y políticos completos sin un cierto grado de derechos sociales. Es decir, los derechos sociales son un indicador tan importante de la ciudadanía como los políticos y pueden dar paso al surgimiento de los segundos, como sucedió en la UE (Castles y Davidson 2000: 104).

La ciudadanía no es un concepto universal, sino uno derivado de las historias propias y culturas específicas de cada nación. Debemos recordar que para los griegos y la Europa medieval, así como para la Francia revolucionaria existían diversas perspectivas y análisis sobre el origen de la ciudadanía. Las grandes migraciones no esperadas hacia los países europeos promovieron de hecho el estudio de la ciudadanía y la nacionalidad, temas que tradicionalmente habían sido menos abordados en los países “de colonización”, precisamente porque la inmigración era parte de su mito fundador y la naturalización de los inmigrantes había sido más fácil, gracias a la aceptación del principio de *jus soli*; a diferencia de Europa, donde el principio más común es el *jus sanguinis* (Schmitter 2000: 77-96).

En este sentido, en general, los países *settlers* o “de colonización”, que aceptan grandes escalas de migración, como han sido Canadá,

Estados Unidos y Australia, han adoptado como política ciudadana el principio de *jus soli* que otorga la ciudadanía por lugar de nacimiento, es decir, por el simple hecho de haber nacido en un país. En cambio, los países *nonimmigrant* o “etnicistas” se fundan en el principio de *jus sanguinis* que atribuye la ciudadanía por parentesco o sangre, porque su objetivo es preservar la homogeneidad de la sociedad y, por ende, cuando han requerido mano de obra adicional han recurrido a la contratación temporal de trabajadores extranjeros. Los europeos no se han caracterizado por tener una actitud abierta hacia la admisión de cuantiosos flujos migratorios y su orgullo radica, precisamente, en haber escogido el principio basado en la herencia de sangre. Por lo anterior, la ciudadanía se puede obtener tanto por el principio de *jus soli* como el de *jus sanguinis* y, como ya señalé anteriormente, cada vez más se aceptan ciudadanía dual o triples.

Es importante destacar que para Estados Unidos y Canadá, la construcción de una nación significó el ingreso de un cúmulo importante de inmigrantes, lo que conllevó a una participación cívica y un compromiso para propagar los valores democráticos. Por el contrario, los europeos que no fueron conformados por inmigrantes, en general, han rechazado la diversidad étnica, precisamente con el fin de preservar la homogeneidad de sus sociedades. Este rechazo constituye un valor en sí mismo, es decir, un factor positivo de su sociedad y, por ende, en ocasiones la inmigración masiva ha sido percibida como una amenaza para su unidad nacional y el bien común.

Al terminar la guerra fría, muchos países comenzaron a revisar sus leyes y prácticas relacionadas con los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Esto se debió a que la ciudadanía se vio como la solución a muchos de los problemas derivados de los nuevos fenómenos: la creciente migración internacional; la creación de países multiétnicos (antes socialistas); las ex colonias, buscando alcanzar una identidad nacional y un gobierno estable, entre otras razones. Es decir, las nuevas circunstancias políticas a nivel mundial ocasionaron que el concepto de ciudadanía se analizara a fondo.

Como ya señalé con anterioridad, la globalización ha impuesto nuevos retos a los Estados, y se ha cuestionado si la creciente movilidad internacional de las poblaciones debería fundar nuevas bases de pertenencia a uno solo, ya que cada vez más hay personas con múltiples

ciudadanías viviendo en más de un país (o en otro diferente al de su ciudadanía). Esta situación ha erosionado o modificado las fronteras nacionales y ha dificultado los procesos de aculturación y asimilación, dada la creciente heterogeneidad de los valores culturales.

Un inmigrante se convierte en ciudadano cuando obtiene la naturalización. Como símbolo de ello, obtiene formalmente el pasaporte del país de residencia. Pero aún más importante, el hecho de convertirse en ciudadano le confiere la membresía a la nación, y con ello tiene las mismas posibilidades de participación en distintas áreas de la sociedad, tales como política, laboral y de acceso a los sistemas de bienestar social, entre otras.

Las reglas para convertirse en ciudadano son distintas en cada país, además de ser complejas y haber sufrido considerables cambios en los últimos años. Los países “de colonización”, de inmigración tradicional, han incorporado a su sociedad a ciertos extranjeros como inmigrantes, otorgándoles posteriormente la ciudadanía. Han tenido la ventaja de haber desarrollado los mecanismos para seleccionar racialmente a sus futuros ciudadanos. Por su parte, los países “eticistas” no han cambiado tan fácilmente sus criterios de acceso a la ciudadanía, debido a la fuerte relación entre su imaginario cultural como comunidad y la pertenencia a la comunidad política. Sin embargo, estos criterios se han ido flexibilizando a través del tiempo, sobre todo respecto a los extranjeros con una residencia prolongada.

Aunados a los principios de *jus sanguinis* y *jus solis*, Castles y Davidson (2000: 100) plantean un modelo nuevo para otorgar la ciudadanía denominado *jus domicili*—ley de residencia—. Dicho principio está tomando mucha fuerza, y establece que un individuo puede obtener la ciudadanía con base en la residencia continua en un país. Estima que el acceso a la ciudadanía para la segunda y subsecuentes generaciones debería facilitarse extendiendo a los hijos de inmigrantes el principio de *jus soli* o la combinación de éste con los principios de *jus sanguinis* y *jus domicili*. Por ejemplo, los hijos de los inmigrantes nacidos en cualesquiera de los países “de colonización” son ciudadanos automáticamente. En algunos países etnicistas, como serían Francia, Suecia, Holanda, Bélgica e Italia, los hijos de inmigrantes se convierten en ciudadanos al alcanzar la mayoría de edad; en otros, como Austria y Suiza, sigue habiendo grandes restricciones,

por lo que muchos de los extranjeros permanecen en ese estatus a pesar de haber nacido ahí; y, finalmente, hay algunos como Alemania, donde recientemente se han suscitado cambios al haber introducido el principio de *jus soli* además del de *jus sanguinis*.

La ciudadanía no es siempre una categoría absoluta, ya que, en respuesta al gran número de inmigrantes que fluyen y se establecen en un lugar determinado, algunos países han desarrollado formas de cu-ciudadanía que brinda algunos de los derechos que posee el ciudadano. Un importante ejemplo en este sentido es la ciudadanía que el Tratado de Maastricht introdujo para la UE en 1991. No obstante, este tipo de ciudadanía implica ciertos problemas. Por ejemplo, la ciudadanía de la UE está ligada a la de los Estados miembros y sólo brinda un número limitado de derechos políticos, aunque un número considerable de derechos sociales. No gozan de este privilegio los miembros de los terceros países o “extracomunitarios”, lo que es visto por algunos como una forma excluyente de crear una identidad europea. A pesar de esto, la ciudadanía europea puede ser tomada como un ejemplo importante en la construcción de una “membresía total” o “membresía comunitaria”. La cuestión es si este tipo de membresía será de un Estado excluyente o de un nuevo tipo de entidad democrática transnacional.

Hoy muchas personas tienen doble o triple nacionalidad; no obstante, algunos inmigrantes o refugiados, sin ser ciudadanos, obtienen derechos similares a los ciudadanos en virtud de que han tenido una residencia prolongada o gracias al derecho internacional. Los residentes extranjeros legales y permanentes se distinguen en forma sustantiva de los ciudadanos. En algunos países no necesariamente tienen acceso a todos los beneficios públicos propios de los ciudadanos, aunque en otros sí son sujeto de ellos. Esta situación ha causado una gran controversia en naciones como Estados Unidos. Ahora bien, los residentes temporales ingresan precisamente por un tiempo y propósito determinado; por lo que deben salir en el periodo estipulado y certificado en su visa. Como ya señalé con anterioridad, en el caso de Canadá y Estados Unidos, los extranjeros que ingresan en forma temporal lo hacen con la categoría de no inmigrantes.

Podríamos decir entonces que la ciudadanía provee a los individuos una seguridad frente al mundo exterior, y promete un estatus político

y social y una identidad nacional en el escenario nacional. Como bien lo señala Peter Schuck, el sentido normativo de la ciudadanía puede inferirse de la distancia que separa a los ciudadanos o *insiders* de los extranjeros o *outsiders* en cuanto a sus derechos y obligaciones (1998: 192-193).

RESIDENTES PERMANENTES Y TEMPORALES

De acuerdo con Schuck, los *insiders* son quienes forman parte de una comunidad constitucional con determinados derechos. Este concepto incluye a los ciudadanos, a los residentes extranjeros legales y, en ocasiones, a los extranjeros indocumentados. Es decir, su comunidad incluye a casi todos los individuos que se encuentran en su territorio e, incluso, algunos que se encuentran fuera, pero que tienen una relación política y legal especial con el país. La problemática existente en este caso es la tensión entre los valores de la soberanía y autonomía nacional y la realidad en la que muchos *outsiders* puedan volverse *insiders* aun sin el consentimiento o el control de la nación.

Los residentes permanentes legales tienen diferencias políticas respecto a los ciudadanos: no tienen el derecho de votar, no pueden ser electos para determinados puestos gubernamentales ni fungir como jueces federales y estatales. Esta situación se basa en que los residentes permanentes siguen siendo extranjeros y su lealtad al país está altamente cuestionada. Esta limitación tiene una carga simbólica, en el sentido de que los ciudadanos son miembros de la nación y pertenecen a ella. Su exclusión también puede interpretarse como un incentivo para que quienes deseen ser miembros de la nación obtengan la naturalización.

En el caso de Estados Unidos existen ciertas inequidades: los residentes permanentes tienen menos derechos que los ciudadanos estadounidenses, en virtud de que un *insider* debe apoyar económicamente como patrocinador al *outsider*—constituidos generalmente por miembros familiares— para obtener el estatus de inmigrante. Como producto de su política de reunificación familiar, los hijos y parientes inmediatos de los ciudadanos reciben un estatus preferencial sin tomar en consideración la cuota establecida para ellos. En

contraste, las esposas(os) así como los hijos(as) no casados de los residentes permanentes califican por una preferencia numérica limitada y sus descendientes no reciben ninguna preferencia.

Otra cuestión de suma importancia es que un residente permanente puede estar sujeto a deportación por haber cometido algún acto criminal, pese a que son pocos los casos registrados de este tipo. En este sentido, es importante señalar que la Suprema Corte de Estados Unidos estima que la deportación no es un castigo y, por consiguiente, no requiere de garantías constitucionales; no obstante, se sabe que la deportación en este caso puede causar graves daños a la persona deportada y a los familiares que deja.

Sin embargo, en Estados Unidos la diferencia más controversial entre ciudadanos y residentes permanentes es la relativa al acceso a los servicios públicos, en virtud de que las leyes de Inmigración y Bienestar Social de 1996 han limitado el acceso de los residentes permanentes a ciertos programas de bienestar social. A partir de entonces, cualquier extranjero que reside en ese país tiene que comprobar que es autosuficiente o que tiene algún familiar que lo apoya o que funge como su “patrocinador”.

La situación para los residentes permanentes ha cambiado sustantivamente, por lo que se podría decir que, además de que se estableció una política discriminatoria en contra de los no ciudadanos, al mismo tiempo se instituyó —quizá como consecuencia no intencionada— una revitalización de la política de naturalización, enviando a los residentes legales el mensaje de que se naturalicen tan pronto como sea posible si quieren recuperar los servicios sociales. Cabe mencionar que sólo 14 por ciento de los residentes permanentes en Estados Unidos se ha naturalizado. Se calcula que el promedio de años para que un residente se naturalice en ese país es de diez años (Schuck 1998a: 260-263).

Por lo que respecta a los trabajadores temporales, como su nombre lo indica, en algún momento trabajan en un determinado sector del mercado laboral y de acuerdo con el tipo de visa que obtengan, se especifican sus derechos y obligaciones.

Los países importadores de mano de obra contratan trabajadores extranjeros en forma temporal, con el propósito de aumentar el número de trabajadores disponibles, sin necesariamente tener que aña-

dir residentes permanentes y/o ciudadanos a la población. En la mayoría de los casos, pueden ajustar su estatus para poder optar por una residencia permanente.

La admisión temporal de individuos con altos niveles de educación puede beneficiar la productividad económica del país receptor, así como generar múltiples negocios e inversiones; asimismo, la admisión de trabajadores con bajas capacidades educativas y técnicas, es decir, mano de obra barata, puede solucionar problemas temporales, al aceptar trabajos que los locales desdeñan y al producir productos o servicios con costos competitivos nacional e internacionalmente.

La contratación legal de trabajadores extranjeros se puede llevar a cabo por medio de acuerdos internacionales, de carácter bilateral o multilateral. Los convenios bilaterales se hacen entre países exportadores e importadores de mano de obra. A través de estos acuerdos se establecen contratos mínimos que especifican el proceso de reclutamiento, así como las condiciones de trabajo que se establecen entre trabajador y empleador. El Convenio sobre Braceros entre México y Estados Unidos, que concluyó en los años sesenta, y el actual Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos entre México y Canadá son ejemplos de convenios de carácter bilateral. Por su parte, los acuerdos multilaterales de trabajadores temporales se hacen por lo general para permitir el libre movimiento de personas en una región determinada. El caso de la UE es un ejemplo de este tipo de acuerdos, que garantizan a los ciudadanos de países miembros el derecho a trabajar en otro Estado miembro.

No obstante, la mayoría de los trabajadores extranjeros, temporales o permanentes, ingresan a los países importadores de mano de obra bajo acuerdos internos, es decir, unilaterales. Las leyes y regulaciones del país sede establecen los requisitos que debe cumplir el empleador para recibir el permiso de las autoridades correspondientes para poder contratar trabajadores extranjeros, sin necesariamente especificar el proceso de reclutamiento. En general, los trabajadores extranjeros son admitidos para llenar un empleo vacante en un determinado sector, por un periodo específico, a solicitud de un empleador en especial. Su esfuerzo y buen desempeño en el trabajo no constituyen elementos suficientes para obtener la residencia permanente o la ciu-

dadanía.⁶ Los trabajadores extranjeros pueden solicitar su ingreso tramitando una visa de trabajo; o pueden ingresar en el mercado laboral con una visa de turista y permanecer más tiempo de lo permitido (*visa abusers*), o bien simplemente pueden cruzar la frontera a pie, nadando o en un barco y ser contratados en el mercado laboral sin documentos migratorios.

⁶ La OIT, a través de su Convención 143 establecida en 1975, recomienda que los trabajadores extranjeros adquieran su residencia permanente o estatus de inmigrante, es decir, el derecho a vivir y trabajar en empleos del sector público y privado, después de dos años consecutivos de haber trabajado temporalmente; sin embargo, muy pocas naciones han adoptado estas recomendaciones (Boning y Wrecking 1999: 7).

Nativismo y restriccionismo en las políticas migratorias estadounidense y canadiense durante el siglo XX

POSICIONES IDEOLÓGICAS

A lo largo de la historia, las sociedades de las naciones importadoras de inmigrantes han tenido opiniones encontradas a propósito de los flujos de aquellos que ingresan a su país cotidianamente, mismas que han influido para determinar la cantidad de personas que deben aceptarse cada año y con qué perfil o categoría deben entrar según sus necesidades y/o preferencias. Mientras que algunas corrientes de opinión, denominadas expansionistas, han propiciado que se acepten flujos migratorios y han tratado de influir sobre los representantes ante las instancias responsables —congresos o parlamentos— para facilitar su ingreso, otros, llamados restriccionistas, han exigido poner límites a la inmigración por diversas razones.

La mayoría de los expansionistas, que estarían de acuerdo con una política flexible de puertas abiertas, apoyan la migración pues consideran que enriquece su sociedad no sólo por la frescura (ya que los migrantes aportan nuevos talentos) sino por la experiencia de convivir con individuos provenientes de otras culturas. No obstante, estiman que los flujos deben ser limitados, con aumentos moderados periódicos. Los menos han favorecido fronteras abiertas, con el fin de maximizar la libertad para poder contratar a individuos, sean extranjeros o nacionales. En general, los expansionistas son pragmáticos, ya que esta práctica les reporta beneficios personales o colectivos. Entre los principales impulsores de esta posición se encuentran cier-

tos empresarios que requieren tanto de mano obra barata o no calificada, como de la altamente calificada, pero más barata que la local, para mantener la competitividad de sus productos a nivel nacional e internacional; grupos étnicos o residentes extranjeros legales, que buscan reunirse con sus familiares o parientes cercanos que se encuentran en el extranjero; y organizaciones de derechos humanos, que apoyan altas tasas de aceptación tanto de refugiados como de inmigrantes, entre otros grupos.

Respecto a los restriccionistas, quienes estarían en favor del establecimiento de una política de puertas cerradas, Peter Schuck (1998a: 240) distingue tres corrientes de pensamiento diferentes entre sí, pero todas restrictivas: *a*) xenofobia, *b*) nativismo, *c*) restriccionismo. Si bien estas actitudes se pueden distinguir analíticamente, a veces las diferencias entre ellas se pierden en el debate público.

Xenofobia

Como su nombre lo indica, expresa una fobia hacia los extranjeros, a la “otredad”, a lo “extraño” y diferente. Ahora bien, la xenofobia surge cuando un grupo de personas de origen extranjero, crecientemente visible, que habita en un lugar determinado, es rechazado porque los nacionales desean distanciarse y diferenciarse de ellos.

A través de los años han surgido movimientos xenofóbicos como una respuesta de rechazo al continuo flujo de migrantes en un determinado lugar. Por lo general, los inmigrantes arriban a los sitios que son demandados por diferentes razones, lugares que constituyen los enclaves en donde, simultáneamente o como consecuencia, surgen y florecen los movimientos xenofóbicos. Aun más, la situación se agrava cuando flujos migratorios no esperados arriban en cantidades mayores a las que normalmente se aceptan y los sentimientos tienden a exaltarse, llegando inclusive a adoptar actitudes violentas, como ha ocurrido en diversas etapas de la historia estadounidense y canadiense.

En la actualidad existen situaciones contradictorias que invitan a reflexionar sobre el surgimiento de actitudes xenofóbicas. Por un lado, los procesos de integración regional han generado un sistema

avanzado de comunicaciones y tecnologías de transporte que han facilitado una mayor comunicación entre las sociedades, registrándose aumentos sustantivos en el intercambio de bienes y servicios entre las naciones de una región. En teoría, los procesos de integración han permitido una creciente homogeneización y/o aceptación de las culturas, conformándose un ambiente multicultural y, por ende, el temor de la “otredad” se debería diluir, lo que nos llevaría a concluir que deberían disminuir las actitudes xenofóbicas. No obstante, en la realidad, las crisis económicas recurrentes, el desempleo y la vulnerabilidad económica, así como las características y valores inherentes de ciertas etnias —lenguaje, comportamiento, apariencia física, entre otras—, enclavadas en un lugar específico de un país importador de inmigrantes, esporádicamente se convierten en los factores que provocan actitudes y movimientos antiinmigratorios o xenofóbicos (Verea 1999).

Nativismo

El nativismo es una corriente de pensamiento que pretende conservar la nación predominantemente blanca, de origen europeo y de preferencia protestante. Perciben a los inmigrantes como un grupo potencialmente problemático, social y culturalmente diferente. Representa la oposición más radical a las minorías internas, sobre la base de sus lazos o relaciones extranjeras (Delaet 2000: 24). La oposición a los extranjeros se funda en un ferviente nacionalismo, es decir, se los ve como una amenaza para la nación.

El nativismo es obviamente racista porque considera que una raza es superior a otra. Podríamos definir la raza como la identidad consciente que tiene una población y/o un grupo de personas en otro país con sus ancestros, en donde el color de la piel juega un papel dominante. El racismo expresa explícitamente una diferencia en tanto procedencia y color de la piel. John Higham (1963: 4) define al nativismo como la oposición intensa a una minoría, bajo la premisa de sus conexiones extranjeras. Sostiene que a través de cada muestra de hostilidad, corre simultáneamente la fuerza energizante del nacionalismo moderno.

Las antipatías culturales y los juicios etnocéntricos constituyen las características más evidentes de los nativistas, y son generalmente las armas que utilizan para destruir a sus enemigos no pertenecientes a su nación. El etnocentrismo —que se refiere a la posesión de un ancestro común— puede ser definido como el mecanismo de protección que utiliza un grupo cuando se siente amenazado por condicionantes externas. En la ideología estadounidense —o lo que se llama el universalismo estadounidense—, las rivalidades etnocéntricas y las presiones demográficas han jugado un papel importante en la conformación del mito fundacional (Higham 1999: 45).

En la rica bibliografía existente sobre los términos de raza y etnia en Estados Unidos, frecuentemente se habla de grupos de inmigrantes que se establecen en un país determinado provenientes de diversas regiones del mundo, desde las más remotas como África y Asia, hasta las más próximas como América Latina. De ahí que los estadounidenses “blancos” hayan establecido una relación de subordinación con todos los que no provenían de Europa Occidental, creando una conciencia de raza o etnia —la predominancia de una raza sobre otra—. Sin embargo, cabe destacar que la definición de etnia es diferente, dependiendo de su origen. La etnicidad es una categoría socialmente construida, que incluye elementos culturales de genotipo, de lengua, de un determinado grupo social, o también se puede interpretar como la estrategia para influir en los intereses específicos de un grupo en la sociedad (Gutierrez 1995: 7).

En los debates contemporáneos sobre identidad, el término se ha relacionado con el hecho de “pertenecer” o, por el contrario, ser excluido de una colectividad en particular. La identidad contiene, pues, conceptos de inclusión y exclusión: para ser “nosotros” se necesita de unos “otros”. Las identidades colectivas están formadas por un determinado grupo que se reconoce a sí mismo con un pasado común, es decir, una memoria colectiva. Esta memoria colectiva va acompañada de nociones, ideas y recuerdos sobre las identidades de otras naciones, por lo que los debates sobre las diferencias culturales caen fácilmente en el nacionalismo y la tramposa afirmación de la superioridad de un grupo sobre otro (Solomos y Schuster 2000: 74-91). Por su parte, la cultura puede ser definida desde diferentes perspectivas, una de las cuales es muy simple: es aquello que es

comparable con un “*kit* de herramientas”, en el que distintos símbolos, historias, rituales y formas de ver el mundo ayudan a los individuos a resolver problemas concretos (Joppke 2000: 145-158).

En una sociedad en donde existe una gran diversidad de razas, etnias, culturas procedentes de diversas regiones del mundo, resulta inevitable la interacción entre éstas. Y es precisamente a través de este intercambio que se establecen las diferenciaciones entre los que interactúan, y surge la concepción de lo otro, lo diferente, es decir, las razas y las etnias.

Es difícil llegar a un consenso acerca del significado de multiculturalismo. En general es un concepto flexible incluso dentro de una sociedad específica. Pero, grosso modo, esta noción se refiere a un amplio rango de formas de interacción en sociedades que contienen una variedad de culturas. Habitualmente, el término se usa en contextos de movilizaciones que utilizan símbolos raciales y étnicos para demandar derechos culturales y sociales, así como el derecho a la representación política. El multiculturalismo debe ser visto como parte de la lucha de las minorías que gozan de una “inclusión igualitaria”, y es al mismo tiempo la afirmación de las diferencias culturales a partir de las demandas de autenticidad étnica o racial (Solomos y Schuster 2000: 407-424). En este sentido, para Joppke el multiculturalismo estadounidense es una respuesta a la opresión de los afroamericanos, indígenas e hispanos, mientras que el multiculturalismo inglés o alemán es una simple respuesta a la inmigración. En virtud de que los inmigrantes forman parte de una clase socioeconómica y de una comunidad cultural en una determinada comunidad o sociedad, por lo general no son incorporados y/o aceptados totalmente, a menos que el Estado receptor acepte sus diferencias culturales.

Independientemente del concepto o categoría de que se trate, los representantes del nativismo anglosajón casi siempre han considerado que su cultura debe predominar sobre cualquier otra. Para ellos, las cuestiones étnicas siempre han sido percibidas como un problema de asimilación. En el caso de la cultura estadounidense se pensaba que el continuo flujo de inmigrantes con diversas culturas propiciaría relaciones entre los diferentes grupos interétnicos y, al interactuar, poco a poco irían conformando una sociedad cada vez más homogénea, proceso al que se le ha denominado *melting pot*. Por ende,

los inmigrantes debían paulatinamente “asimilarse” a la sociedad receptora, lo que equivale a una imposición de los valores de la cultura predominante sobre cualquier otra. Cabe destacar que la asimilación se lleva a cabo a través de la integración residencial con sus familiares y las relaciones intermatrimoniales, entre otros factores (McDaniel 1995: 179-197); pero, para Nathan Glazer, el continuo flujo de inmigrantes, de alguna forma, ha impedido la cohesión de una comunidad, pues ésta no les ha permitido insertarse plenamente en una sociedad determinada (1985: 216).

Entre los argumentos más sobresalientes que los nativistas han esgrimido en contra de los inmigrantes, en diferentes épocas de su historia, encontramos los siguientes: se ha expresado que ciertas razas son intelectual y culturalmente inferiores a la de la mayoría blanca; que presentan dificultades para asimilarse; que quitan oportunidades de empleos a los nativos y, más recientemente, que abusan de los servicios públicos que los gobiernos proveen.

Joe R. Feagin (1997: 13-43) nos señala un planteamiento extremo, el del darwinismo social, el cual plantea que la supervivencia del más apto es un indicador de que la cultura e instituciones, en este caso anglosajonas, son las dominantes por ser las mejores. En efecto, el nativismo de principios del siglo xx utilizó la biología, la antropología y la psicología para demostrar que las otras razas y/o etnias —en ese entonces claramente tendencioso en contra de los judíos, los europeos del Este y los asiáticos— contaminarían y terminarían por acabar con la genuina y “casi perfecta” raza blanca. Posteriormente, la corriente nativista de la segunda mitad del siglo xx puso énfasis en las fronteras. Percibidas desde entonces como altas y rígidas murallas, las fronteras tenían la función de dividir y detener la entrada no sólo de la fuerza de trabajo, sino de un inmenso flujo de vagos y semicriminales, personas “no deseables” que, según ellos, decoloraban, afeaban, contaminaban, agredían su primacía blanca. Esta corriente de pensamiento ha apoyado políticas tendientes a reforzar fronteras como la de México, para detener flujos de inmigrantes no deseados.

En general, el nativismo constituye una posición más discriminatoria que la xenofobia, ya que cree en la superioridad racial y moral de los habitantes originarios, pero sobre todo presupone la homogenei-

dad de una nación. En el caso de Estados Unidos y Canadá, los nativistas no se refieren a las comunidades indígenas sino a los de origen anglosajón que se convirtieron, desde la formación del Estado-nación, en dominantes en términos demográficos, políticos y culturales.

Se podría decir que el nativismo constituye una ideología que amalgama a sus miembros por los valores que profesan, pues estiman que la cultura, hábitos e ideas de ciertos extranjeros —no anglosajones— son inferiores a los de ellos. Por ende, el nativismo es una especie de racismo, ya que infiere que esos valores son heredados y no se pueden aprender. Ser nativista demanda no sólo la exclusión de ciertos grupos extranjeros considerados como “inferiores” racial y culturalmente, sino que conduce a posiciones de dominio de unas culturas sobre otras en el mismo país.

Esta corriente de pensamiento ha estado presente en la historia de la inmigración tanto estadounidense como canadiense y ha hecho erupción como un volcán lo haría cuando han estallado crisis económicas, políticas y sociales. El teórico John Higham (1963) ha demostrado, por ejemplo, que en la historia de Estados Unidos han surgido estas crisis exclusionistas en diferentes estratos de la sociedad y en diversas épocas de los siglos XIX y XX.

Restriccionismo

Esta posición no necesariamente tiene una carga emocional tan fuerte como la de los xenofóbicos y nativistas, pero ha recibido su influencia en momentos de crisis. Entre los restriccionistas se encuentran los más intolerantes que Schuck denomina “de principios”, y los menos, a quienes llama “pragmáticos”.

Los restriccionistas de principios piensan que hoy día son muy altos los niveles de inmigración y que amenazan ciertos valores de la sociedad o metas políticas. Por ejemplo, los ecologistas estiman que un crecimiento de la población “cero” es esencial para preservar la estabilidad ecológica y que las altas tasas de natalidad de ciertos inmigrantes amenazan dicha estabilidad. Otros han expresado su preocupación, ya vieja, en el sentido de que el creciente flujo de inmigrantes, sean documentados o no, desplazan a trabajadores lo-

cales, absorben los escasos recursos de los programas de bienestar social —principalmente servicios educativos y de salud—, justificando que éstos deben beneficiar principalmente a los ciudadanos. Finalmente, a algunos restriccionistas les preocupa la unidad lingüística, la tolerancia religiosa y/o coherencia cultural, que en un momento dado pueden afectar actitudes de solidaridad nacional.

Mientras que los restriccionistas de principios perciben en la inmigración una amenaza a sus valores y metas, los restriccionistas pragmáticos perciben estos conflictos como inherentes e inevitables. No se oponen a la inmigración por principio, sino tienen una posición más abierta e inclusive estarían dispuestos a apoyarla siempre y cuando los inmigrantes proporcionen beneficios económicos y/o políticos para su economía y sociedad. Es decir, los restriccionistas pragmáticos consideran importantes sus raíces históricas como inmigrantes, aunque les preocupa qué tan fácilmente se pueden asimilar. No obstante, estiman que es indispensable establecer ciertos controles para evitar niveles altos de inmigración, es decir, están favorablemente dispuestos a una inmigración regulada y legal, les atrae la diversidad cultural, pero quieren una menor cantidad.

En general, muchos estadounidenses son ambivalentes ante el tema migratorio y han mostrado diferentes actitudes a lo largo de la historia. De acuerdo con las últimas encuestas, por ejemplo, los estadounidenses están más a favor de los inmigrantes que de la inmigración, favorecen más a los pasados flujos que a los nuevos, consideran importante su acceso a la educación y a los beneficios de salud, pero no a los programas de bienestar o seguridad social; estiman que las diferencias culturales han enriquecido la vida estadounidense, pero al mismo tiempo resisten cualquier tipo de multiculturalismo que desalentará a los inmigrantes de que aprendan el inglés (Verea 2003).

En general, las actitudes xenofóbicas, nativistas y restriccionistas se construyen en regiones particulares como resultado de una concentración alta de inmigrantes, y tienden a disiparse cuando la inmigración se analiza y reconsidera a nivel nacional. Asimismo, estas presiones son contrarrestadas o atacadas por grupos étnicos minoritarios; por agricultores, que tienen intereses económicos ligados con la fuerza laboral inmigrante; y por grupos eclesiásticos quienes, por lo general, defienden sus derechos humanos. Dichos grupos de presión

están concentrados precisamente en los lugares de mayor atracción para los inmigrantes.

La actitud de ostracismo adoptada por algunos nativistas en épocas de crisis ha estado dirigida a utilizar soluciones extremas, tales como repatriar a inmigrantes, considerados como los chivos expiatorios de todos sus males. El nativismo estadounidense, por ejemplo, ha tomado varias formas en la historia de ese país: enviar a los negros —inicialmente importados como esclavos— a África; no permitir la entrada e incluso expulsar a los asiáticos, a creyentes de religiones como la judía y la católica, a enfermos, a potenciales terroristas, entre muchos otros. Un ejemplo claro y reciente del nativismo contemporáneo fue el apoyo que se dio a la Propuesta 187,⁷ iniciativa que en un principio se aprobó en California en 1994, y que expresaba las frustraciones de un pequeño estrato de la sociedad que cohabitaba con un importante y creciente número de inmigrantes.

Asimismo, los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001, ocurridos en Nueva York y Washington, D.C., ocasionaron una reacción xenofóbica y nativista en contra de los extranjeros, principalmente aquellos con apariencia árabe, pero también en contra de cualquier extranjero, en general.

Estoy de acuerdo con Peter Schuck cuando señala que la mayoría de los estadounidenses son pragmáticos restriccionistas, en el sentido de que están a favor de niveles migratorios moderados, aunque estén abiertos a debatir cuál sería el nivel deseable y qué efectos tendrían (1998a: 245). Es importante señalar que algunos sectores cambian de opinión súbitamente, de acuerdo con el estado de la economía, por ejemplo, al inicio de la recesión reciente y, en casos extremos, como con los actos terroristas del 2001.

POLÍTICAS ADOPTADAS EN ESTADOS UNIDOS

Orígenes

Desde sus orígenes, los estadounidenses propiciaron la inmigración, dado que se tenía un amplio y despoblado territorio. Se buscó mano

⁷ En virtud de la importancia de esta propuesta, la explicaré posteriormente.

de obra extranjera, proveniente de Europa —principalmente de Gran Bretaña y Alemania—, para la construcción de caminos, puentes, canales, ferrocarriles, pueblos y hasta ciudades. No obstante, se generó un debate en torno a los costos que implicaba el aceptar cierto tipo de inmigrantes, surgiendo desde entonces posiciones nativistas.

Ya Benjamin Franklin en 1753, 23 años antes de que se firmara la Declaración de Independencia, prefería a los inmigrantes provenientes de la Gran Bretaña pues consideraba que “los alemanes, a pesar de ser excelentes maridos y trabajadores al contribuir para el crecimiento de la nación [...], por desgracia arribaban [...] los más estúpidos de su propia nación [...], pocos hablan inglés y su particular indiscreción junto con la nuestra, algún día podrán ocasionar grandes desórdenes entre nosotros”.⁸

Desde la formulación de la Constitución, los indígenas eran considerados como un grupo distinto, que pertenecía a clases más bajas que la mayoría de los ciudadanos estadounidenses. No se les otorgaban garantías ni oportunidades para poder obtener la ciudadanía en un momento dado, ni mucho menos se les reconocía como miembros de una nación independiente. A pesar de que los federalistas expresaron que habían adoptado una política liberal o de apertura a la inmigración, siempre mezclaban elementos nativistas importantes, dado que creían que Estados Unidos debería renovarse constantemente, pero siempre con inmigración proveniente de Europa.

Hasta después de la Guerra Civil, Estados Unidos no imponía límites a la inmigración, prácticamente tenía una política de “puertas abiertas”. Algunos investigadores han denominado a esta época como “la era de la puerta de oro”, cuando las actitudes liberales hacia la inmigración predominaron sobre el nativismo latente. Así, por ejemplo, en 1862 fue aprobada la Homestead Act, que fue diseñada para atraer pobladores a los estados de la costa del Pacífico. Poco después, en 1864, se aprobó la Contract Labor Act, la cual daba la pauta a los contratos para la migración laboral. En ese entonces, el presidente Abraham Lincoln consideraba que los inmigrantes contribuían

⁸ Carta de Benjamin Franklin a Peter Collison, mayo de 1753, en Abbott (1969: 415-416).

al bienestar económico y que se requería de mano de obra extranjera, especialmente en la agricultura y en la minería. Incluso en 1868 se llegó a celebrar un tratado con China, el cual hacía referencia a la libertad de migración entre dos países para viajar, comerciar y se otorgaba el permiso para permanecer en el territorio, aunque no necesariamente significaba la posibilidad de obtener la ciudadanía (Delaet 2000: 25). Esta actitud con los chinos se revertiría posteriormente. No obstante, siempre existió el temor de recibir más inmigrantes de los que podía absorber la sociedad estadounidense. George Washington con frecuencia consideraba que “América se estaba convirtiendo en un asilo para los oprimidos y perseguidos de todas las naciones y religiones” (en Smith 1997: 149). Así, durante los primeros años de la república, algunos estados adoptaron ciertas leyes que imponían restricciones a la movilidad de la población, principalmente para prohibir la entrada, por ejemplo, de los “no deseables” como los convictos por crímenes, los discapacitados, los enfermos contagiosos y los débiles mentales, entre otros. Es más, aun cuando se importaban esclavos de raza negra se establecieron ciertos límites, inclusive una cuota, para que no se abusara de este comercio de humanos.

Ya desde fines del siglo XVIII había surgido cierta animadversión en contra de los extranjeros, y se comenzaba a establecer ciertos límites a su ingreso. A pesar de que se impusieron cuotas, preferencias y restricciones a la entrada de inmigrantes, los republicanos solían expresar cierto temor ante la posibilidad de estar creando una sociedad con ciudadanos de segunda clase y con ello violar los principios de la Constitución. Así, el Congreso aprobó la Naturalization Act of 1798, una ley nativista diseñada para disuadir a los inmigrantes de que obtuvieran la ciudadanía, y de esa forma poder deportar a los disidentes silenciosamente. Desde entonces, los nativistas estaban preocupados no solamente por la posible obtención de la ciudadanía por parte de los inmigrantes, sino también por su posible participación democrática a través del voto (Smith 1997: 226).

Por su parte, los federalistas en el Congreso estimaban que el derecho a la ciudadanía estadounidense no debería escogerse, sino por el contrario, sólo debía ser otorgada a individuos por razones de nacimiento y herencia sanguínea, enfatizando que ciertos tipos de “sangre” eran más estadounidenses que otros (Smith 1997: 153). No

hay que olvidar que el interés de las elites blancas por conservar una supremacía blanca, es decir, una hegemonía protestante, un patriarcado y una predominancia anglosajona, fue la filosofía del nativismo y ha sido una constante en la historia de Estados Unidos.

La primera legislación restrictiva para establecer control sobre la admisión de inmigrantes a Estados Unidos, la Ley de Inmigración (Immigration Act), aprobada por el Congreso en 1875, marcó el inicio de una regulación federal directa sobre la inmigración. El primer límite que se estableció para la admisión de inmigrantes fue para los que procedían de Oriente. Un año después la Suprema Corte afirmó que los asuntos de inmigración correspondían al Congreso por la Constitución y, en 1882, se promovió la primera ley de exclusión china (Chinese Exclusion Act of 1882),⁹ debido al fuerte incremento de la inmigración proveniente de ese país, a causa de una hambruna en la región de Cantón y la demanda de trabajadores en ese momento en la Unión Americana. Asimismo, durante el mismo año el Congreso hizo efectivo el primer Estatuto General sobre Inmigración, el cual excluía a pobres y criminales y legislaba un impuesto de cincuenta centavos para los gastos de inspección al arribo de los extranjeros. El propósito de esa inspección era buscar —e impedir la entrada— a “convictos”, “lunáticos”, “débiles mentales” o cualquier persona susceptible de convertirse en una carga pública.

En 1885, el Congreso promulgó la primera Ley sobre Contratación de Trabajo para Extranjeros (Alien Contract Labor Act). Por primera vez en la historia, se establecía como ilegal el contrato o la importación de trabajadores extranjeros o cualquier forma de atraer inmigrantes hacia Estados Unidos, ya fuera para propósitos de trabajo o para llevar a cabo un servicio (Delaet 2000: 27). Dicha ley fue diseñada para poner fin a la práctica de importar trabajo barato del extranjero. La causa principal para que se promulgara esta ley fueron las constantes quejas provenientes de las organizaciones laborales estadounidenses. Desde entonces, dichas organizaciones estimaban que la contratación de mano de obra extranjera ocasionaba un descenso en los salarios y en las condiciones de trabajo de la mano de

⁹ Esta ley, con diversas extensiones, permaneció en vigencia hasta la segunda guerra mundial, época en que fue abolida.

obra local. Tres años después, en 1888, esta ley fue enmendada; entonces, quedó establecida la deportación de inmigrantes que tuvieran un año de haber entrado al país si violaban las leyes del contrato de trabajo.

Posteriormente, en 1891, se creó el Departamento de Inmigración con el fin de impedir la entrada, a través de la provincia canadiense de Quebec, de personas indeseables a Estados Unidos. Dos años después, se legalizó la existencia de juntas especiales de investigación para un examen más detallado de los pasajeros recién llegados. En 1903 el Congreso promulgó una nueva ley de inmigración, en la que se añadían categorías de excluibles para epilépticos, limosneros, anarquistas, prostitutas o alcahuetes.

Como puede observarse, a finales del siglo XIX y principios del XX se fue desarrollando una política inmigratoria restrictiva y a la vez exclusiva, resultado de un sentimiento creciente en contra de la inmigración de extranjeros a la Unión Americana. En su mensaje al Congreso en 1903, el presidente Theodore Roosevelt se refirió al objetivo básico de la política de inmigración estadounidense de la siguiente forma:

No podemos tener mucha inmigración del tipo correcto, y no debemos tener ninguna del tipo incorrecto. Es necesario crear un sistema en donde los inmigrantes no deseables se mantengan fuera por completo, mientras que los inmigrantes deseables se distribuyan apropiadamente en el país (en Delaet 2000: 23).

Este discurso ilustra la política de aquel entonces: alejar a los inmigrantes “indeseables” y facilitar la entrada de los “deseables”.

Sin embargo, a pesar de la política restrictiva se admitió una cantidad importante de extranjeros, ya que durante el periodo 1861-1900 entraron al país 14 300 000 inmigrantes procedentes principalmente de varios países europeos y orientales. Durante las dos primeras décadas del siglo XX la inmigración se incrementó sustancialmente: 14 531 000 (véase cuadro 2), cifra muy semejante a la del periodo de los últimos cuarenta años del siglo XIX. Esta situación fue ocasionando que la opinión pública estadounidense presionara en favor de una reglamentación más restrictiva respecto a la inmigración.

CUADRO 2
ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS (1900-2001)

<i>Periodo</i>	<i>Número</i>	<i>Tasa*</i>	<i>Año</i>	<i>Número</i>
1901-1910	8 795 000	10.4	1980	531 000
1911-1920	5 736 000	5.7	1985	570 000
1921-1930	4 107 000	3.5	1990	1 536 000
1931-1940	528 000	0.4	1995	720 000
1941-1950	1 035 000	0.7	1996	916 000
1951-1960	2 515 000	1.5	1997	798 000
1961-1970	3 322 000	1.7	1998	654 000
1971-1980	4 493 000	2.1	1999	647 000
1981-1990	7 338 000	3.1	2000	850 000
1991-2000	9 094 000	3.4	2001	1 064 000
Total				
1901-2000	46 963 000			

* Tasa anual de la población durante el periodo o los años señalados.

FUENTE: US Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook, 2000, 2001 y 2002*, en US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, US Census Bureau, Population, Washington, 2002, p. 10.

El aumento de inmigración japonesa despertó nuevamente sentimientos nativistas y xenofóbicos, y comenzaron a introducirse proyectos de leyes excluyentes, lo que a su vez suscitó protestas por parte de Japón. En virtud de que la Ley de Inmigración de 1907 autorizaba al jefe del Ejecutivo a establecer acuerdos internacionales para reglamentar la inmigración, el presidente Theodore Roosevelt no sólo se opuso sino que haciendo uso de su autoridad, estableció un “Acuerdo entre Caballeros” (Gentlemen’s Agreement) con Japón para limitar el número en el ingreso de trabajadores japoneses a Estados Unidos. Asimismo, dicha ley elevó el impuesto migratorio a cuatro dólares, y añadió las categorías de excluibles a imbéciles, débiles men-

tales, a personas con defectos físicos y mentales, tuberculosos y mujeres con intenciones inmorales.

El Congreso continuó aprobando enmiendas a la Ley de Inmigración, todas ellas de corte restrictivo. Siguieron prevaleciendo los sentimientos nativistas, de tal manera que la Ley Orgánica de Inmigración adoptada en 1917 estableció restricciones a los inmigrantes provenientes de algunos países asiáticos, así como a los analfabetas, psicópatas, alcohólicos, por no señalar a vagos y desempleados.¹⁰ Reemplazaba a las anteriores leyes que excluían la inmigración de Asia, pero simultáneamente creaba una especie de zona asiática, llamada también “barrera”, negándoles la residencia permanente. Estableció que eran inadmisibles personas originarias de ciertas zonas de China, India, Persia, Birmania, Siam y de los Estados Malayos; parte de Rusia, Arabia y Afganistán; también la mayor parte de las islas polinesias y las islas de la India oriental. Además se había estipulado reducir la inmigración proveniente del sur y este de Europa, pues se estimaba que no era la deseable. Por primera vez se estipulaba como delito introducir refugiados ilegales.

En 1921, la Ley de Emergencia Restrictiva a la Inmigración (Emergency Immigration Restriction Act) estableció cuotas de inmigración anuales, basadas en el origen nacional. Hacia 1924, la Ley de Cuotas por Origen Nacional (National Origins Quota Law) establecía la creación de un sistema de cuotas permanente tendiente a aminorar el número de personas nacidas en el extranjero que estuvieran viviendo en Estados Unidos desde 1910. A partir de esta fórmula tramposa, 55 por ciento de un total de alrededor de 350 000 inmigrantes admitidos anualmente debería reservarse para inmigrantes provenientes de Europa del norte y occidental, y el resto, para los del sur y del este de Europa y, con ello, se conservaría un país predominantemente sajón y particularmente blanco. De esta manera se restringió el número de visas en general, y sólo se otorgaron a los extranjeros originarios de las naciones que coincidieran con una proporción mayoritaria de los inmigrantes radicados en Estados Unidos que se hubie-

¹⁰ Cabe destacar que el Departamento del Trabajo se valió de una excepción, la cual permitió admitir temporalmente como trabajadores inmigrantes a decenas de miles de mexicanos y canadienses con sus familias, acción que ha sido denominada “el primer programa de braceros”, muy diferente al que se firmara posteriormente en 1942. Véase Vereá (1983: 61).

sen empadronado en el censo de 1910. Es decir, con esta fórmula tramposa y obvia, se dio prioridad a los inmigrantes provenientes de Europa noroccidental, pues fueron los que, en mayor proporción, se empadronaron en dicha ocasión.

En 1924 también se estableció la necesidad de emitir visas de inmigración, como requisito para ingresar a Estados Unidos. No obstante, dicha ley fue la primera que admitió a ciertos extranjeros como inmigrantes “no sujetos a cuota”, creando un régimen de excepción dirigido en realidad a los mexicanos que trabajaban en la agricultura del sur de Estados Unidos, dentro de la categoría de inmigrantes del hemisferio occidental. Con el sistema de cuota y las categorías excluyentes impuestas por la ley estadounidense, sobre todo la de analfabetas, muchos inmigrantes europeos comenzaron a buscar la entrada ilegal a través de las fronteras terrestres de Canadá y México. El objetivo de la ley promulgada en 1924 era claramente mantener el equilibrio de personas provenientes del norte de Europa, principalmente británicos, y limitar la entrada de inmigrantes de Asia y del sur de Europa. Dicha ley está en desacuerdo con la Decimocuarta Enmienda a la Constitución de Estados Unidos, que prohíbe la discriminación sobre la base de raza u origen nacional (Strickland 1978: 19).

Establecimiento de límites

Hacia finales del siglo XIX, comenzaron a llegar a territorio estadounidense un número importante de inmigrantes procedentes del sur y oriente de Europa, quienes eran en su mayoría pobres y estaban menos capacitados que sus predecesores. Se calcula que alrededor de 26 millones de inmigrantes ingresaron a Estados Unidos entre 1880 y 1924, cantidad significativamente mayor a la de cerca de diez millones que habían llegado entre 1820 y 1880. Este incremento tan importante ocasionó que la opinión pública estadounidense cambiara su percepción y mostrara actitudes adversas a la admisión de extranjeros. Por tal motivo, demandó el establecimiento de nuevas restricciones a la inmigración.

Podemos observar claramente en los ciclos económicos de la historia estadounidense que, cuando ha habido periodos de casi pleno

empleo, por lo general ha surgido una escasez de mano de obra, la cual ha sido satisfecha por inmigrantes, para llenar los huecos del mercado laboral. Sin embargo, hay que reconocer que esos empleos se han caracterizado por tener condiciones laborales no muy deseables, como largas jornadas de trabajo y baja remuneración.

Cabe destacar que hasta fines del siglo XIX, la Suprema Corte restringió la autoridad que cada estado había tenido para establecer su propia política migratoria. Las principales razones fueron las múltiples y serias recesiones económicas, en donde se registraba escasez de empleos y estancamiento en los salarios, y la franca competencia entre viejos y nuevos inmigrantes. Así, durante épocas de crisis económicas, las organizaciones nativistas propiciaron debates antiinmigratorios, culpando a los inmigrantes de sus males. Desde entonces se fueron estableciendo preferencias y límites —formales e informales— para el ingreso de ciertas razas y/o etnias, tendencia que se ha constituido en una constante en la historia de la política migratoria de Estados Unidos.

En virtud de que la inmigración proveniente del sur empezó a aumentar, se comenzó a establecer límites al ingreso de extranjeros y, por ello, se creó la Patrulla Fronteriza en 1924. Su objetivo principal era vigilar y administrar las fronteras y costas para impedir la entrada ilegal de inmigrantes. Hasta entonces, únicamente alrededor de 150 inspectores vigilaban doce puertos de entrada en la frontera sur. Pero en realidad no fue sino hasta 1929 que se penalizó el ingreso a extranjeros sin visa, iniciándose la trágica historia de las cuantiosas aprehensiones y deportaciones de nuestros connacionales.

Con la depresión económica de 1929, no sólo bajó significativamente el flujo de inmigrantes sino que muchos de ellos fueron repatriados o retornaron voluntariamente a sus lugares de origen; esta tendencia continuó durante la década de los treinta, y se prolongó hasta la segunda guerra mundial.¹¹ Los latinos en general y los mexi-

¹¹ Cabe destacar que a principios de la década de los veinte la SRE creó el Departamento de Repatriaciones, y alrededor de cien mil mexicanos fueron repatriados. El gobierno de México exhortó a la vez a la población mexicana a que permaneciera en su país, época en que fue creada la Patrulla Fronteriza. Posteriormente en 1929, el gobierno mexicano creó el Comité Nacional de Repatriación, debido al cuantioso flujo de inmigrantes repatriados. Véase García y Griego (1983).

canos, en particular, confrontaron una situación sumamente difícil, debido a que los empleos comenzaron a escasear. En aquel entonces, muchos mexicanos que habían vivido por décadas con sus familiares e inclusive con hijos nacidos allá y por ende ciudadanos estadounidenses, tuvieron que emprender el éxodo de retorno a México, quedando separados en muchos casos de sus familias por varios años. En lugar de utilizar el proceso de deportación, los estadounidenses muy hábilmente establecieron una fórmula de repatriación voluntaria, evitándose con ello los costos de expulsión. Durante la depresión económica, alrededor de cuatrocientas mil personas fueron repatriadas a México, sin el proceso de deportación formal (McWilliams 1997: 194).

Cuando la Gran Depresión terminó, y en vísperas de la segunda guerra mundial los agricultores del sudoeste comenzaron a demandar un permiso para importar mano de obra para llenar los huecos que dejaba la escasez de la misma; en virtud del mal precedente establecido por la repatriación de mexicanos durante la depresión se consideró pertinente establecer un convenio formal. El gobierno de México, preocupado por el posible maltrato de sus conciudadanos, firmó el 23 de julio de 1942 —para ser implementado quince días después, y renovado el 26 de abril del año siguiente—, un programa laboral con México o la primera fase del programa de braceros, con recursos económicos provenientes del Fondo de Emergencia del Presidente (President's Emergency Fund).

Con el programa de braceros¹² que perduró hasta 1964, México permitiría a sus ciudadanos trabajar temporalmente en Estados Unidos, convenio sujeto a ser renovable. En dicho acuerdo se establecieron ciertas condiciones relativas a reclutamiento, transportación, estándares de cuidado de salud, salarios, horas de trabajo, vivienda, etc. Inclusive había una cláusula donde se señalaba explícitamente que no debía haber discriminación en su contra. Desafortunadamente, las condiciones fueron ignoradas y poco observadas tanto por el gobierno estadounidense como por los empleadores, y por ende, los trabajadores mexicanos fueron víctimas de pésimas condiciones la-

¹² Una versión más detallada del convenio sobre braceros puede consultarse en Verea (1983) y García y Griego y Verea (1988 y 1988a).

borales y humanas, tales como cobros excesivos por vivienda y alimentos de baja calidad, exposición a pesticidas y químicos dañinos para la salud, deducciones inapropiadas en sus cheques, amén del maltrato y la discriminación.

Durante los años cincuenta y sesenta fue creciendo el descontento entre los trabajadores y muchos grupos se organizaron en diversas comunidades, como reacción principalmente en contra de las actitudes nativistas y racistas así como de otras condiciones sociales opresivas. Fue de particular importancia el surgimiento de protestas organizadas por los afroamericanos y los latinos. El movimiento de derechos civiles de los sesenta tuvo como principal consecuencia la participación creciente, en forma institucional, de la minoría afroamericana en la sociedad estadounidense. La gran mayoría de los demócratas apoyaron definitivamente el movimiento de los derechos civiles y su asociación con grupos minoritarios. Con ello respaldaban las políticas migratorias de corte liberal, que enfatizaban los derechos de los inmigrantes y la extensión de programas de asistencia pública para los inmigrantes en general y para los recién llegados en particular (Gimpel y Edwards 1999: 31).

Una respuesta de este descontento y consecuencia del movimiento de derechos civiles la constituye la enmienda que se hizo en 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, también conocida como la McCarren Walter Act. Esta legislación, que previamente había sido reformada, modificó la distribución de visas con el fin de impulsar la entrada de inmigrantes más calificados, favoreciendo como siempre a los originarios de países de Europa noroccidental. Así quedó establecida en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 una cláusula especial para los trabajadores agrícolas, que benefició a inmigrantes provenientes de México y con ello se aseguró que no escasearía mano de obra para este tipo de labores.

En marzo de 1952, se aprobó, por primera vez, la Ley Pública 283, la cual estableció la categoría H-2 de no inmigrante en la sección 101(a)(15)(H). Dicha cláusula autorizaba la admisión temporal de trabajadores extranjeros no calificados en pequeña escala y, lo más importante, sin aprobación especial del Congreso (Verea 1983: 30). Asimismo, se estableció que el Departamento del Trabajo tendría la autoridad para admitir a inmigrantes temporales para trabajar en em-

pleos de carácter agrícola, siempre y cuando no fuera posible encontrar este tipo de mano de obra en la localidad demandante. Es importante mencionar que los trabajadores quedarían al arbitrio y a merced del empleador y podrían ser deportados en el momento en que éste ya no los necesitara.

Durante la década de los cuarenta, se aprobaron otros programas para resolver el problema de la inmigración indocumentada que desde entonces ya preocupaba. Se instituyó la categoría especial denominada Border Commuters, para que los residentes fronterizos pudiesen cruzar la frontera, ya sea diariamente o por ciertas temporadas para poder laborar por un tiempo determinado en ciertos estados del sur de la frontera de Estados Unidos. Originalmente utilizaban la tarjeta I-151 de color verde, a la cual denominaban *green card*, pero en 1964 el color de la tarjeta cambió a azul claro, un año después a azul oscuro y posteriormente a rosa y azul.¹³

Asimismo, se instituyó el Programa de Trabajadores Visitantes (Visitor Workers) que utilizaban la tarjeta I-186 de color blanco. Mediante dicha tarjeta, los trabajadores podían permanecer hasta por 72 horas a una distancia máxima de 25 millas de la frontera. Sin embargo, muchos de los portadores de dicha tarjeta trabajaron durante un periodo significativo —mucho mayor de lo permitido— en ocupaciones temporales. Se considera que las tarjetas verdes o blancas han sido utilizadas por trabajadores indocumentados para ingresar al país y emplearse, permaneciendo en Estados Unidos por tiempo indefinido.

Las enmiendas a la Ley de Inmigración de 1965 reestructuraron el marco legal para la admisión de inmigrantes, a pesar de que en ese entonces fue percibida más como parte de su proyecto de derechos civiles que como cambios sustanciales a la Ley de Inmigración. Por primera vez se abolió el sistema de cuotas restrictivas sobre origen nacional y se aumentó e impuso un límite global al número de visas —170 000 visas para países que no pertenecieran al hemisferio occidental—. Simultáneamente, se estableció un sistema de preferencias para la admisión de inmigrantes que se otorgarían de acuerdo al siguiente orden:

¹³ "North America. Environics Research Group", *Migration News* 8, no. 3, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/mar_2001-05mn.html>.

- a) Primera preferencia: hijos(as) de ciudadanos estadounidenses.
- b) Segunda preferencia: esposas e hijos(as) solteros de residentes legales.
- c) Tercera preferencia: trabajadores profesionistas, artistas o científicos, con capacidades y habilidades extraordinarias.
- d) Cuarta preferencia: hijos(as) casados de ciudadanos.
- e) Quinta preferencia: hermanos(as) de ciudadanos.
- f) Sexta preferencia: trabajadores con altas y bajas capacidades o habilidades, de probada escasez local.
- g) Séptima preferencia: refugiados.

Evidentemente la legislación fue aprobada sobre la base de que se abrirían las puertas a una sociedad más abierta y plural. Se podría decir que fue un gesto antirracista, pues hasta 1965, la legislación migratoria estaba diseñada explícitamente para mantener a Estados Unidos prioritaria y mayoritariamente con ciudadanos blancos, dado que era muy difícil para los inmigrantes no blancos emigrar y más aun obtener la ciudadanía.¹⁴

Hasta hoy, si alguien se pronuncia en contra de la diversidad es considerado como un intolerante, racista o nativista. Y es precisamente esta diversidad que, en 1965, se percibía como un elemento muy atractivo para el fortalecimiento de un mosaico de culturas, que hoy está siendo cuestionada principalmente por ideólogos conservadores. Y precisamente, esta diversidad se ha convertido en un elemento negativo para la composición de su población, pues las proyecciones derivadas del censo más reciente indican que la población blanca se volverá minoritaria hacia mediados de este siglo, perspectiva por demás impensable en la década de los sesenta, cuando estas enmiendas fueron aprobadas.

Con el rechazo de las cuotas por origen nacional como un criterio para distribuir las visas para inmigrantes, el tipo y volumen de la inmigración se modificó, como reflejo de un cambio importante de actitud. A partir de entonces, se registró un cambio en la compo-

¹⁴ Los fundadores no pensaban que la diversidad era precisamente lo mejor para su nación. Benjamin Franklin, Thomas Paine y Thomas Jefferson querían un pueblo estadounidense blanco, pues en 1790, cuando se aprobó la primera Ley de Naturalización, se requería que quienes solicitaran la ciudadanía deberían ser "personas blancas y libres".

sición de la población estadounidense, y con ello del rostro de la nación que, para algunos nativistas, ha sido dramático: mientras que durante la década de los cincuenta, alrededor de 75 por ciento de los inmigrantes provenían de Europa y sólo 25 por ciento de Asia y Latinoamérica, medio siglo después nos encontramos que únicamente cerca de 10 por ciento proviene de Europa.

Con la terminación del programa de braceros en 1964, comenzó nuevamente a aumentar el flujo de inmigrantes no documentados, siguiendo el patrón de demanda de empleadores por mano de obra barata para desempeñar trabajos de baja capacitación o *low skilled*, principalmente en el sector agrícola, aunque también permearon en otros sectores. Hacia mediados de la década de los setenta, los inmigrantes latinoamericanos y asiáticos se fueron haciendo más presentes, convirtiéndose en presas fáciles de la discriminación, y su presencia provocó también el surgimiento de innumerables prejuicios y con ello, el surgimiento y continuo crecimiento de una polarización racial.

Durante los setenta, el Congreso añadió ciertas reformas que se habían planteado ya desde 1965, con el fin de configurar una política migratoria mundial que fuese uniforme. De esta manera, en 1976, aprobó un sistema de preferencias para el hemisferio occidental que fijaba un límite de veinte mil visas anuales para todas las naciones, excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses. Esta cláusula afectó a México, pues hasta entonces enviaba mucho más inmigrantes que esta cuota —alrededor de un tercio de la cuota del hemisferio occidental se destinaba a inmigrantes mexicanos—. Por esta razón, la migración legal de este país cayó drásticamente, alcanzando tan sólo 45 000 en 1977, el nivel más bajo desde el fin del programa de braceros en 1964 (Massey *et al.* 2002: 46). Preocupados, algunos miembros del Congreso que se consideraban amigos de México manifestaron que Estados Unidos debía preservar una relación especial con su vecino, permitiendo una mayor cantidad de inmigrantes de México. Sin embargo, este sentimiento no lo compartieron los demás congresistas también preocupados, ya que veían que el idioma español constituía la lengua extranjera más hablada en el país.

En 1978, el Congreso completó sus reformas al crear un tope de 290 000 visas anuales —sin tomar en consideración a los parientes

inmediatos de los ciudadanos estadounidenses—, combinando los dos hemisferios y a la vez estableciendo un sistema de preferencias para todas las naciones. Es decir, entre 1968 y 1980 el número de visas accesibles para los mexicanos cayó de una oferta sin límites a sólo veinte mil anuales, excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses (Massey *et al.* 2002: 43).

Posteriormente, a principios de los ochenta, en un ambiente de crisis económica en el que se registraron altas tasas de inflación y desempleo, aunadas a conflictos externos como las múltiples guerrillas y turbulencias —la revolución en Irán, Haití, Camboya, Vietnam, entre otras— el presidente Carter firmó la Ley de Refugiados de 1980, la cual otorgaba residencia y generosos beneficios gubernamentales a refugiados provenientes de múltiples países (García y Griego y Vereá 1988). A pesar de que no se presentó una división importante entre liberales y conservadores respecto a la entrada de refugiados, sí surgió un debate significativo en relación con el laxo control del creciente flujo de indocumentados, dadas las condiciones de crisis políticas y económicas a nivel internacional. Es cierto que no se pueden tomar como indicadores fidedignos las aprehensiones hechas en la frontera; sin embargo, éstas se incrementaron en forma sustantiva y con ello la sensibilidad y animadversión del tono en las voces de la opinión pública.

La inmigración indocumentada o no autorizada¹⁵ no existiría de no haber una política migratoria que restringiera la entrada a ciertas personas. Los estadounidenses consideran “ilegales” a los extranjeros indocumentados o no autorizados que están sujetos a deportación por violar el derecho migratorio estadounidense. Como el número de extranjeros que ingresan a territorio de Estados Unidos de esta manera a través de sus fronteras terrestres y marítimas ha aumentado durante los últimos años, los esfuerzos han sido canalizados a controlar este tipo de inmigración, principalmente en su frontera sur. A pesar

¹⁵ En el pasado, a los migrantes “ilegales” (*entrants without inspection*) también se les denominaba “espaldas mojadas”, porque cruzaban nadando el Río Bravo sin permiso; el término “alambrista” se acuñó para aquellas personas que se saltaban la frontera por una cerca de alambre, que funcionaba como línea divisoria fronteriza. El término “indocumentado” también se aplica a los *visa abusers*, aquellos que ingresaron con una visa debidamente presentada, pero que permanecieron después de que ésta caducara. En Vereá (1983: 45).

de que los estadounidenses continuamente condenan su presencia, exacerbando en ocasiones los ánimos xenofóbicos, es un hecho que esta mano de obra es indispensable para su vida cotidiana, ya que se dedican a levantar cosechas de ciertos productos, desempeñar labores difíciles en el sector servicios, entre otras ocupaciones.

Es importante abrir un paréntesis para señalar que si bien los congresistas demócratas y los republicanos siempre han estado conscientes de que la inmigración constituye un tema extremadamente complejo, sensible y éticamente difícil de discutir y resolver, no se ha creado un consenso homogéneo de cómo resolver el fenómeno. Sin embargo, los republicanos han sido a lo largo del tiempo más proclives a limitar la inmigración aunque muchos conservadores —que también son republicanos pero sobre todo empleadores—, han venido contratando a indocumentados, simplemente para que sus productos sean más competitivos a nivel nacional e internacional. El Congreso estadounidense, en general, frecuentemente se ha dividido ante el tema de la inmigración legal en términos de a quién y a cuántos se admiten, pero casi en ninguna ocasión los congresistas, tanto demócratas como republicanos o liberales y conservadores, han apoyado la inmigración ilegal, dado que por principio ha quebrantado la ley.¹⁶

Durante los ochenta, el diputado Peter Rodino tuvo un papel fundamental en la Cámara Baja del Congreso para la discusión y aprobación de iniciativas de corte restrictivista, con el fin de dar solución a algunos aspectos migratorios. Ya desde 1971 había presentado un proyecto de ley que tenía como objetivo imponer sanciones a los empleadores de indocumentados. Diversos interlocutores presentaron varias versiones, siendo la más destacada el proyecto de ley Simpson-Mazzolli, el cual estuvo a punto de aprobarse; sin embargo, aunque esto no ocurrió quedaron sentadas las bases para lo que posteriormente sería una de las leyes de mayor impacto: Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA), mejor conocida como la ley Simpson-Rodino, denominada así por sus promotores. Hubo sanciones a empleadores, aumento en la vigilancia fronteriza y se implementó el importante programa de amnistía que legalizó a alrededor de tres millones de trabajadores indocumentados (dos millones de

¹⁶ Para mayor información véase Vereá (1999a: 97-127).

mexicanos obtuvieron la legalización).¹⁷ El programa de legalización se aplicó a diferentes categorías de migrantes. Por un lado, a quienes hubiesen permanecido trabajando desde 1982 en forma continua; y, por el otro, se otorgó residencia temporal a trabajadores agrícolas especiales (*special agricultural workers*, SAW) que pudiesen demostrar haber trabajado noventa días seguidos en el sector agrícola. Bajo la primera categoría —quienes comprobaron haber vivido continuamente desde 1982 en Estados Unidos—, se legalizaron 1 757 957 —70 por ciento de éstos, es decir, 1 230 457 eran mexicanos, de los cuales 54.4 por ciento lo hicieron sólo en California y 17.7 por ciento en Texas—. Bajo la segunda —la de los trabajadores agrícolas especiales, quienes demostraban haber trabajado en este sector temporalmente por un mínimo de noventa días durante un año entre mayo de 1985 y mayo de 1986—, sumaron un total de 1 480 971. De esta cantidad, 81.5 por ciento de los solicitantes eran mexicanos, es decir, 1 040 268, siendo California —53 por ciento— el principal estado donde se presentaron dichas solicitudes (González 1993: 224-225).

Es un hecho que la IRCA trajo consecuencias positivas para nuestros migrantes mexicanos. El programa de legalización masivo constituyó un acto de generosidad, y estoy convencida de que tendrá importantes consecuencias en términos numéricos para futuras legislaciones. El temor que prevalecía en ese entonces era en el sentido de que había sanciones a empleadores que contrataban a inmigrantes indocumentados, lo que ha tenido graves consecuencias para la discriminación de éstos, aunque en realidad tales sanciones han sido muy laxamente aplicadas, por lo que se ha castigado al indocumentado más que al empleador por contratarlo.

Como ya se ha señalado con anterioridad, el flujo de migrantes indocumentados ha sido constante y creciente a partir de la terminación del programa de braceros en 1964. Para darnos cuenta de su dimensión, se ha calculado que en un periodo de veinte años, entre 1965 y 1986, alrededor de 28 millones de inmigrantes indocumentados entraron a Estados Unidos y 23.4 millones salieron, lo que resultó en una migración neta de 4.6 millones de indocumentados, comparada con 1.3 millones de inmigrantes legales y 46 000 trabajadores

¹⁷ Para una mayor información sobre la IRCA véase Veree (1988: 13).

temporales. Es decir, se calcula que hubo una inmigración neta, en todas sus versiones, de 5.7 millones durante ese tiempo, de los cuales 81 por ciento fueron indocumentados y la gran mayoría se caracterizó por ser una migración circular, lo que significa que hubo un programa ilegal e informal de trabajadores temporales (Massey *et al.* 2002: 45). Durante este nuevo periodo, la Patrulla Fronteriza se duplicó al pasar de 1 500 oficiales en 1965 a 3 700 en 1986. Cabe destacar que 97 por ciento de los inmigrantes indocumentados ha firmado una orden de salida voluntaria y con ello han accedido a que la Patrulla Fronteriza los deporta con su consentimiento a México, evitando su derecho de pedir una audiencia ante un juzgado. Probablemente el mismo porcentaje ha intentado ingresar a territorio estadounidense nuevamente, cuantas veces sean necesarias hasta lograr ingresar a salvo.

El fin de la guerra fría causó nuevos flujos de inmigrantes y refugiados. Se debatieron entonces en el Congreso las posibilidades de aumentar la cuota de admisiones anuales, modificar las preferencias para la admisión de inmigrantes, en especial las relacionadas con la familia extendida (hermanos) y establecer nuevos controles a través de aspectos como la exigencia del idioma inglés, con el fin de recibir una inmigración más calificada, mejor preparada, pues ciertos estudios señalaban que nueve de cada diez inmigrantes ingresaban a Estados Unidos como beneficiarios de un ciudadano o residente estadounidense (Papademetriou y Hamilton 1995: 19).

Asimismo, para fines de la década de los ochenta, el tema de la competitividad internacional había cobrado una gran importancia en el debate, en el marco del fenómeno de la globalización. A la vez fue muy discutido el papel económico que los inmigrantes desempeñaban en una economía cada vez más tecnificada y competida. Simultáneamente, se publicaron ciertos estudios que estimaban la posibilidad de una futura escasez laboral que, aunada a las bajas tasas de natalidad estadounidense, planteaba la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios. Esto con el fin de equilibrar el lento crecimiento de la población y la demanda creciente de mano de obra, sobre todo en algunos sectores de la economía. Sin embargo, la preocupación por la calidad del inmigrante, en términos de nivel educativo, habilidades y/o capacidades técnicas y profesionales, fue determinante para que se propusiera un incremento en la admisión de

inmigrantes más calificados. Ya a principios de la década de los noventa, tan sólo 10 por ciento de los inmigrantes provenía de Europa, 50 por ciento de Asia y 40 por ciento de América Latina y otros países.

Por las razones expresadas con anterioridad, se aprobó la Ley de Inmigración de 1990, la cual tuvo como objetivo propiciar una inmigración mejor educada y más calificada. Se puso un límite de 675 000 visas a la admisión de inmigrantes a partir de 1994. Con fórmulas complejas, se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar, estableciendo prioridades para los parientes más inmediatos —hijos y padres—. La proporción de visas basadas en el empleo se incrementó en 70 por ciento —pasando de 54 000 a 140 000—; éstas se otorgarían a profesionales altamente capacitados, especialistas, con habilidades y capacidades extraordinarias en campos particulares, con grados académicos avanzados, así como a inversionistas. Se especificó que se sumarían a esta preferencia las visas que no fuesen utilizadas por el sistema de reunificación familiar. El sistema preferencial también estableció un límite de 10 000 visas para trabajadores no calificados y se limitó su admisión, siempre y cuando fuera necesaria o en caso de no haber trabajadores disponibles en el interior (Usdansky y Espenshade 1998: 8). Por primera vez se estableció un límite a la admisión de trabajadores de alta capacitación (H-1B) a 65 000 visas anuales.¹⁸

La Ley de Inmigración de 1990 también creó otras categorías para trabajadores calificados: la H-1A para enfermeras y la O y P para científicos prominentes, educadores, artistas, atletas y personas empleadas en la industria del entretenimiento. En términos generales, esta ley incrementó las cuotas en 35 por ciento anualmente, sobre todo de inmigrantes altamente calificados y significó una reforma a la inmigración legal.

La nueva era nativista

La década de los noventa se caracterizó por importantes cambios en términos de política migratoria, producto de la victoria del Partido

¹⁸ Este límite sería modificado posteriormente, como lo veremos en el capítulo relativo a propuestas recientes.

Republicano en las elecciones de 1994, pues por primera vez en cuarenta años tomaron el control de ambas cámaras del Congreso. Al fortalecerse dicho partido se observó un nuevo balance en el pensamiento político conservador y liberal. Los conservadores supieron capitalizar el malestar causado por la crisis económica de principios de esa década. Sus voceros abrazaron ideologías nativistas, llegando a presentar visiones paranoicas directamente relacionadas con un nacionalismo racial, basados nuevamente en la supremacía blanca.

Su afán por recuperar los valores tradicionales los llevó a sustentar planteamientos en favor de un “americanismo” y en contra de la presencia de extranjeros.¹⁹ Las posiciones ideológicas extremas están estrechamente vinculadas con su historia. Un país que se percibe como el gran *melting pot*, modelo que ha sido utilizado para explicar el proceso de asimilación, presupone que diferentes tipos de inmigrantes equilibrarían una sociedad multicultural.

Durante la década de los noventa los flujos migratorios ascendieron significativamente tanto por la vía legal —alrededor de diez millones de personas— como en forma indocumentada —se calcula que el flujo neto anual fluctúa entre 250 000 y 300 000 inmigrantes—. Esto ha significado que la proporción de la población estadounidense nacida en el extranjero se incrementó cerca de 10 por ciento, cuando en 1970 constituía tan sólo la mitad, es decir 4.8 por ciento.

Desde entonces, los conservadores han promovido un debate altamente antiinmigratorio,²⁰ y han presentado a los inmigrantes como los chivos expiatorios a quienes hay que culpar de sus males. Dicho debate ha centrado su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado de ello surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley inspiradas por el nativismo y la xenofobia, que han afectado los intereses y la seguridad de los inmigrantes, tales como la anticonstitucional, xenofóbica y nativista Propuesta 187 en California; la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, IIRIRA por

¹⁹ Cabe destacar que la subversión siempre se ha identificado con extranjeros o anties-tadunidenses. Durante los años veinte, la subversión se relacionaba con los judíos y gente de color. En Berlett (1995: 36).

²⁰ Para mayor información consúltese Vereá (1995a, 1998a y 1999a).

sus siglas en inglés), así como de la Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act, PRWORA por sus siglas en inglés); y de las operaciones fronterizas.

La Propuesta 187. Esta propuesta marcó un parteaguas en la percepción del inmigrante en California en particular y en el territorio estadounidense en general, en virtud de que generó un debate importante en la sociedad en contra de su presencia. Ante actitudes nativistas y xenofóbicas, se generaron respuestas novedosas por parte de la sociedad y del gobierno mexicanos.²¹

El 8 de noviembre de 1994, se sometió a votación popular en California la Propuesta 187, denominada así por sus siglas en inglés, Save Our State (“salvemos a nuestro estado”). Es importante resaltar que los autores intelectuales de la Propuesta 187 fueron Alan Nelson, ex comisionado del SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización, SIN o INS, por sus siglas en inglés) y Harold Ezell, también ex comisionado de la región occidental de la misma institución.²² La intención de esta propuesta también era reducir los gastos por los servicios utilizados por los indocumentados, así como reforzar las multas para los criminales que manufacturen, distribuyan o vendan documentos falsos de inmigración.

La victoria se obtuvo por un margen de 59 a 41 por ciento, lo cual contribuyó a incrementar significativamente el debate sobre la inmigración en diversos ámbitos, en un nivel nunca antes alcanzado, y no sólo en California. Entre otros objetivos, tenía el propósito de prohibir a los inmigrantes indocumentados el acceso a la educación pública y a los servicios médicos gratuitos, excepto en casos de emergencia. Uno de los planteamientos más importantes de la propuesta era que, al negar los servicios esenciales a los extranjeros ilegales, se desalentaría su deseo de ingresar a territorio estadounidense o incluso se alentaría su regreso a su lugar de origen.

²¹ Para una información detallada al respecto véase Veree (1998).

²² Iniciaron su campaña con la recolección de firmas para que la propuesta fuera incluida en las boletas electorales en los comicios del 8 de noviembre del mismo año, y para junio obtuvieron 580 000 firmas de ciudadanos registrados en el padrón electoral, de las cuales sólo se requerían 385 000.

Si bien el entonces gobernador Pete Wilson ordenó que esta ley fuera efectiva a partir del 9 de noviembre del mismo año, suspendiendo de inmediato el cuidado a la salud para madres indocumentadas, y sugirió que se adoptara una versión federal de la Propuesta 187, también estimó que la solución debía estar enfocada a reforzar e instaurar debidamente las actuales leyes de inmigración, y que era necesario proteger aun más la frontera y reembolsar los gastos erogados por los principales estados que reciben un número significativo de inmigrantes indocumentados.

Al mismo tiempo, las cortes comenzaron una batalla para derogar la Propuesta 187, con el fin de prevenir su puesta en vigor, argumentando que, por lo menos una parte de esa ley, era anticonstitucional.²³ Esta iniciativa establecía la obligación legal a maestros y empleados del estado, entre otros, de proporcionar nombres y datos a las autoridades del SIN de las personas que sospecharan son indocumentados. Es importante recordar que el caso *Pylar vs. Doe* en 1982 sentó las bases para que todos los niños, independientemente de su estatus migratorio, tuvieran acceso a la educación pública en los estados.

La Propuesta 187 impactó no sólo en California sino en iniciativas en otros estados que en ese entonces reflejaban el ánimo antiinmigrante. Más todavía, la Propuesta 209 pretendía eliminar los beneficios adquiridos por las minorías a través de la política de Acción Afirmativa; y en 1998, la 227, prohibía la educación bilingüe, dado que se estimaba como un fracaso para la integración plena de la población, poniendo fin a tres décadas de educación en dos lenguas en algunas de las escuelas californianas.

Estimamos que esta propuesta trató de desvirtuar las razones por las cuales los indocumentados emigran a Estados Unidos, es decir, en lugar de que el factor de atracción sea salarios más altos y mejores empleos, entre otros, se pretendía hacer creer a la población estadounidense que emigran para obtener los servicios sociales disponibles a costa del Estado.

²³ A fines de 1994, la juez federal Mariana Pfaelzer congeló, por tiempo indefinido, las secciones de la Propuesta 187 que impiden el acceso de los inmigrantes indocumentados a la educación y a los servicios de salud, exhortando a los usuarios de estos servicios a tener en cuenta que esa ley no se estaba ejerciendo.

Es importante destacar que el 8 de noviembre de 1994, los electores de California votaron por 41 republicanos y 39 demócratas para la Asamblea estatal, la primera mayoría republicana en 25 años. La Propuesta 187 fue favorecida principalmente por votantes blancos en una proporción de 2 a 1, mientras que los hispanos sólo apoyaron una proporción contraria, es decir 1 a 2. El voto estuvo francamente dividido entre las minorías asiáticas y afroamericanas de acuerdo con las *exit polls* llevadas a cabo por *Los Angeles Times*. Cabe señalar que, a raíz de la aprobación de la Propuesta 187, las estadísticas muestran que se incrementó el deseo por parte de los inmigrantes de participar en los procesos internos de la vida política de Estados Unidos, y aumentaron sustancialmente las solicitudes para obtener la ciudadanía, tema que abordaré posteriormente.

Consideramos que el origen de la Propuesta 187 estuvo directamente relacionado con la crisis económica tan aguda por la cual atravesó la economía de California durante el primer quinquenio de la década de los noventa. A partir de 1990, dicho estado comenzó a perder la posición privilegiada que durante muchos años tuvo, debido principalmente a que el fin de la guerra fría golpeó duramente la economía del estado, dada la fuerte concentración de la industria militar y aeroespacial, y de las numerosas bases militares establecidas allí.

El gran desequilibrio fiscal que enfrentó California, producto de la difícil situación económica y de la numerosa pérdida de empleos de alta remuneración, entre otros, ocasionó que decayera su posición líder entre los estados. Durante 1994, mientras el gobernador buscaba su reelección, tuvo que enfrentar el problema de un déficit de aproximadamente 4.9 mil millones de dólares en el presupuesto del año fiscal 1994-1995 y para cubrirlo, propuso reducir ciertos gastos sociales. De ahí que el debate político californiano de los noventa hubiese girado en torno a quiénes son los responsables de la crisis fiscal y cómo distribuir los recortes presupuestales de los gobiernos estatal y locales. Por ello desvió la atención hacia una pequeña parte de la población y a los problemas fiscales: la población de indocumentados. La actitud oficial refleja y refuerza la del electorado, el cual también opina que los problemas fiscales del estado se originaron por el cruce ilegal de migrantes a través de la frontera con

México y por la presencia de extranjeros sujetos a deportación (Verea y García y Griego 1995).

Existen algunos estudios sobre los impuestos pagados por los inmigrantes en Estados Unidos. Uno de los más creíbles —elaborado por Jeffrey Passel, en respuesta a otro de dudosa credibilidad realizado por el economista Donald Huddle— considera que los inmigrantes en general contribuyen más en impuestos de lo que reciben en servicios. Además, el gobierno federal recibe más impuestos de lo que otorga en servicios a la población de bajos ingresos. En respuesta a esta situación, y a petición de la Casa Blanca, en enero de 1994 el Urban Institute —institución apartidista— inició un estudio de los costos y las contribuciones fiscales de los inmigrantes indocumentados para los siete estados que habían solicitado apoyo del gobierno federal por los gastos públicos erogados y dirigidos a la población de indocumentados. En términos generales, dicho estudio estimó que las cifras y datos en que se basaron fueron exagerados.²⁴

Durante el periodo en que se lanzó esta iniciativa e incluso posterior a su aprobación, fue severamente criticada por diferentes sectores en Estados Unidos y México por las siguientes razones: que el grupo de inmigrantes más afectado por las medidas propuestas fueron los mexicanos que radican en California principalmente; que los cálculos estimados respecto a los costos atribuidos directamente a los indocumentados eran dudosos y elaborados con metodologías tendenciosas; que había causado efectos negativos colaterales sobre la población de hispanos e indocumentados en el mismo estado; que propiciaría no sólo la violación masiva de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes indocumentados, sino también de los inmigrantes legales que por su apariencia física eran sospechosos de

²⁴ El estudio realizado por el Urban Institute considera que el cálculo de la población de indocumentados que el gobernador presenta es exagerado, ya que el instituto contabiliza 1.4 millones, mientras el gobierno del estado afirma que la población es de 2.1 millones. También encuentra exagerado el cálculo referente al número de niños indocumentados en las escuelas públicas: 392 000 contra 307 000, lo cual, según el instituto, lleva al estado a exagerar el costo de ofrecerles educación pública: 2.2 millones de dólares contra 1.3 millones. Algo similar se calcula respecto a los servicios médicos de emergencia bajo el concepto de Medicaid, de 350 millones contra una cantidad que oscila entre 113 y 167 millones de dólares. Verea y García y Griego (1995).

no tener su documentación migratoria en orden; que condicionaría a esta población el acceso a la educación, así como el derecho a los servicios de salud, lo que constituiría una contradicción con los principios básicos sobre los que se sustenta la nación estadounidense, y que tendría repercusiones negativas e impredecibles en el contexto internacional, pero sobre todo en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.²⁵

Considero que la Propuesta 187 constituyó un parteaguas en el cambio de actitud de la sociedad californiana en particular y estadounidense en general, ante la presencia de inmigrantes —principalmente indocumentados mexicanos—, lo cual alimentó una actitud nativista, xenofóbica en general y antimexicana en particular, que dañó severamente la percepción que se tiene de la comunidad a nivel regional. Asimismo, creó una situación sumamente hostil para las minorías y tuvo un efecto importante en Washington en cuanto a la discusión de proyectos de ley sobre inmigración aun más restrictivistas que en el pasado. La consecuencia más grave fue la aprobación de una de las leyes más duras y rígidas del siglo xx, como la que a continuación describimos.

Las leyes restrictivas de 1996. El resurgimiento de los temas antiinmigratorios en la política impactó a Washington y en especial al Congreso, recinto en donde el asunto de la inmigración se ha debatido entre líneas partidistas y tendenciosos puntos de vista, y dio pie para que surgieran reformas a políticas como la de inmigración y bienestar social. Así, el 30 de septiembre de 1996, el presidente Clinton firmó la IIRIRA. Su principal propósito era controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de bienestar social. Sus cláusulas más importantes tienen por objeto reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a los que falsifican documentos; inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles; y establecer nuevas restricciones a empleadores (García y Griego y Vereá 1998: 107-134). Un aspecto muy serio fue-

²⁵ Se realizó un estudio detallado de la posición de los diversos sectores en México ante la Propuesta 187. Véase Vereá (1998).

ron los recortes en la utilización de programas de bienestar social. El resultado fue de una mayor rigidez que la IRCA y la Ley de Inmigración de 1990, en el sentido de que a partir de entonces se respondió más severamente a la migración de indocumentados.

Los arquitectos fundamentales del diseño de la legislación IIRIRA fueron el senador Alan Simpson y el diputado Lamar Smith (presidente en turno del Subcomité de Inmigración y Refugiados de la Cámara de Representantes), ambos republicanos. Con ello respondieron a las inquietudes de una sociedad que ahora percibe la inmigración como un elemento dañino para su bienestar, a la vez que buscaron la forma de reducir significativamente el gasto para equilibrar el presupuesto y de esta manera poder cumplir con el plan general al cual se había comprometido su partido.

En términos generales, se puede afirmar que esta ley cambió drásticamente los aspectos legales y prácticos del control migratorio, sobre todo en términos de la inadmisibilidad, para las personas que se encuentran en forma ilegal en Estados Unidos. Con este fin legitimó la erogación de recursos a través de la ampliación considerable del número de elementos de la Patrulla Fronteriza para controlar la inmigración indocumentada, principalmente vía su frontera sur, autorizando al SIN la contratación anual entre 1996 y 2001 de mil agentes oficiales y trescientos ejecutivos como personal de apoyo. Las patrullas fronterizas se han más que duplicado de 1993 a la fecha, al pasar de cuatro mil a nueve mil agentes, y sería necesario emplear a mil agentes por año hasta 2002. Esto demuestra nuevamente la falsa percepción y el enfoque policial y criminalista que se tiene en el Congreso del problema de los indocumentados.

Asimismo, la IIRIRA aprobó un presupuesto para vigilar a los turistas que permanecen sin permiso, abusando del vencimiento de sus visas. Como respuesta al fracaso de la IRCA de 1986, también se incrementó el número de policías encargados de investigar casos de empleadores que contratan a indocumentados y de migrantes que usan documentos falsificados, aumentando las penas para combatir al contrabandista de documentos y/o al “pollero” que trafica indocumentados.

Un hecho sumamente significativo es que la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión que había existido durante muchos años y con ello eliminó muchos de los de-

rechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación.²⁶ Además estableció límites para la adquisición de su estatus legal en caso de ser indocumentado y la obtención de la ciudadanía para los inmigrantes legales.²⁷ También estableció como un requisito básico el apoyo de un patrocinador o copatrocinador que demuestre tener un ingreso familiar mínimo de 125 por ciento por encima del nivel oficial de pobreza. Es de resaltar que muchos inmigrantes legales perciben ingresos cercanos al salario mínimo, los que en muchos casos —sobre todo para familias con varios hijos— están por debajo del nivel requerido. De esta manera, el inmigrante puede ser deportable incluso si califica para ser acreedor a los beneficios asistenciales, cuando el ingreso de quien lo avala es más bajo que el requerido.

Una iniciativa muy importante que fue aprobada es la concerniente a que los extranjeros no inmigrantes no son elegibles para obtener los beneficios de educación media con base en su lugar de residencia en un estado, así como los de asistencia y beneficios de seguro social (pensiones, en el caso de Estados Unidos), a pesar de que se les obliga a contribuir con sus cuotas al seguro social a través del pago de sus impuestos. Los extranjeros ilegales sólo podrán tener derecho a los servicios médicos de urgencia, a los almuerzos escolares y otros programas nutricionales, vacunas y ayuda de corto plazo en caso de auténtico desastre.

Es un hecho que las posiciones de los republicanos en el Congreso respecto a la política migratoria se endurecieron significativamente durante la década anterior. Convencidos de que el gobierno es la

²⁶ Establece un nuevo procedimiento llamado “remoción” y crea el procedimiento de “remoción expedita” mediante el cual un extranjero que arriba sin documentos o con documentos fraudulentos en un puerto de entrada puede ser removido (expulsado) sin audiencia alguna. Además, se retiró a los tribunales la facultad de revisar judicialmente cualquier orden de remoción. Para mayor información véanse García y Griego y Vereá (1997: 87-97).

²⁷ Se advierte que si no salen de Estados Unidos en un lapso de 180 días, corren el riesgo de posponer indefinidamente la adquisición de un estatus legal. A los extranjeros que permanezcan más de 180 días, pero menos de un año, sin documentos, y se retiren del país antes del inicio del proceso de remoción, se les negará la posibilidad de solicitar su residencia como inmigrante legal por tres años. Los que se queden más de un año, según una cláusula, serán inadmisibles por diez años. Según otra, si se quedan por un periodo “agregado” de más de un año, serán calificados permanentemente como inadmisibles, aunque después de permanecer diez años fuera de Estados Unidos podrán solicitar una excepción al procurador general. García y Griego y Vereá (1997: 87-97).

última instancia para proveer de asistencia a los inmigrantes, dado que su principal obligación debe ser para sus conciudadanos, han propuesto que el Estado mantenga un perfil muy bajo en la protección del bienestar de los inmigrantes. Consideran que éstos deben apoyarse en su propia responsabilidad personal y, en caso de no contar con recursos económicos, deben buscar el apoyo de cualquier patrocinador, propiciando con ello una mayor participación de entidades privadas para proteger su bienestar.

Por otra parte, con la aprobación de la PRWORA, se retiraron todos los beneficios a los inmigrantes ilegales salvo en casos de emergencia o de enfermedades contagiosas. Para los inmigrantes se eliminó la posibilidad de utilizar los servicios sociales tales como los seguros de ingresos complementarios (*supplementary security income*, SSI por sus siglas en inglés) y los cupones alimenticios (*food stamps*) ampliamente utilizados por los residentes legales, calculados en 24 000 millones de dólares durante un periodo de cinco años.²⁸ En ese entonces, se calculaba que alrededor de 1.5 millones de inmigrantes recibían algún tipo de ayuda federal, 25 por ciento de los que reciben SSI son inmigrantes legales y cerca de un millón de inmigrantes dejaron de recibir cupones alimenticios. Aun más, se propuso que otro medio millón de inmigrantes legales fueran excluidos del programa y que se les excluyera también del Medicaid —en ambos casos durante los primeros cinco años después de haber obtenido la residencia legal si son nuevos inmigrantes, o hasta que sean ciudadanos estadounidenses—, sin tomar en cuenta que la mayoría de dichos inmigrantes ha vivido por más de diez años en Estados Unidos. Desde entonces, para hacer uso de cualquiera de los programas de servicios sociales, es necesario verificar el estatus migratorio de cualquier solicitante de dichos servicios.

Es importante destacar algunas medidas incendiarias que por su probable inconstitucionalidad y graves repercusiones no fueron aprobadas, aunque fueron álgidamente debatidas en el Congreso, provenientes de la veta ultraconservadora de los republicanos, a través de su líder el representante Smith, y que afortunadamente no se apro-

²⁸ Sin embargo, en mayo de 1997 el Congreso y el presidente llegaron a un acuerdo: que los inmigrantes “no capacitados”, o los que en el futuro quepan dentro de esta categoría, pueden mantener dichos beneficios.

baron,²⁹ aunque esto sí ocurrió con medidas tales como construir una triple cerca metálica a lo largo de la frontera con México,³⁰ iluminada en sus tramos urbanos, y emplear las bases militares cercadas como centros de detención de los extranjeros ilegales.

Otras medidas igualmente restrictivas propuestas en ese entonces lograron modificarse, como fueron la que se refiere a unir esfuerzos entre el SIN y el Servicio de Aduanas para mejorar el control de ingreso de indocumentados y del tráfico de drogas, y la de imponer multas hasta de 250 dólares a quien sea arrestado por cruzar la frontera sin documentos. No obstante, a raíz de los actos terroristas del 11 de septiembre, estos planteamientos han vuelto a resurgir, ya que recientemente se autorizó al Departamento de Defensa enviar tropas militares para ayudar al SIN y al Servicio de Aduanas, explícitamente para combatir el terrorismo y el tráfico de drogas, lo cual nos indica su deseo de militarizar la frontera.

Operaciones fronterizas. Después del ambiente descrito, durante la década de los noventa las autoridades estadounidenses se propusieron evitar la entrada del flujo masivo de inmigrantes indocumentados, adoptando medidas destinadas a reforzar la seguridad en la frontera.³¹

La propia administración de Clinton apoyó una política de “re-fronterización”. Mediante recursos adicionales se incrementó sustancialmente la vigilancia fronteriza con el fin de capturar y deportar más y con mayor eficiencia a los indocumentados y se implemen-

²⁹ En ese entonces propusieron: *a*) confiscar fondos o propiedades a quienes sean arrestados por tratar de ingresar a territorio estadounidense sin documentos más de una vez en un año; *b*) enjuiciar y sentenciar, con una pena de diez a quince años de prisión, a quien trate de ingresar a Estados Unidos sin documentos por tercera vez; *c*) exigir a los extranjeros no documentados el reembolso de todos los beneficios recibidos derivados de fondos públicos; *d*) eliminar el derecho a la ciudadanía para los hijos nacidos en Estados Unidos de padres indocumentados; *e*) otorgar a los gobiernos de los estados la opción de dar o negar el acceso a las escuelas públicas a los niños sin documentos migratorios; y *f*) reducir el número de admisiones legales anualmente.

³⁰ Se establece la suma de doce millones de dólares para la construcción, a lo largo de 22 kilómetros hasta la ciudad de Tijuana, de una cerca fronteriza de tres barreras, aunque el SIN expresó públicamente que era innecesaria.

³¹ Para mayor información sobre cuestiones fronterizas, consúltese Verey (en proceso de ed., 1999b y 2000).

taron medidas para el combate contra los contrabandistas de inmigrantes. Asimismo, se establecieron diversas operaciones, entre las que destacan la operación Gatekeeper en California; Blockade y Hold the Line en Texas y Nuevo México, y Safeguard en Arizona, actividades que han intentado obstaculizar la entrada no autorizada, en los lugares más comunes de cruce de la frontera mexico-americana. Las autoridades migratorias estadounidenses aprehenden anualmente a más de un millón de indocumentados, la mayoría de ellos mexicanos.

Tomando en consideración que Estados Unidos cuenta con alrededor de cien mil millas en costas marítimas y seis mil millas en fronteras terrestres, cualquier presupuesto para resguardarlas sería insuficiente. Hoy, con el fin de vigilar sus fronteras, el gobierno estadounidense gasta cerca de dos mil millones al año para construir murallas altamente tecnificadas; contrata un importante número de recursos humanos para patrullar; utiliza sofisticados helicópteros, vehículos con sensores, luces infrarrojas que detectan cuerpos en movimiento durante las 24 horas del día a grandes distancias; todo ello para descubrir, aprehender y remover a indocumentados. Quienes logran cruzar la frontera y sobreviven a los cálidos desiertos, las escarpadas montañas y los crecidos ríos, se encuentran con una especie de tierra prometida cuyo mercado laboral les da la bienvenida, y donde los patrones los contratan dispuestos a evadir la ley, dado que no se les castiga debida ni frecuentemente.

Y es precisamente por esta razón que los restriccionistas estadounidenses³² han venido presionando para que no solamente se apoye una política localizada para reforzar la frontera, sino que también se aplique la ley en el interior del país. La cláusula de la IRCA según la cual se deben aplicar multas y hasta algunos años de prisión a los empresarios que contratan a sabiendas a indocumentados pocas veces se ha observado, dado que no hay la voluntad política para aplicarla. Es decir, esta política es contradictoria ya que no se enfrentan las causas del problema castigando a los empresarios que contratan mano de obra barata y evaden la ley. Esta contradicción es evidente si analizamos que mientras en la frontera estadounidense con México

³² Para mayor información sobre el tema véase Verea (1999a, 2000a, 2003).

existen nueve mil agentes contratados por el SIN para patrullarla y vigilarla, tan sólo hay trescientos agentes para localizar y deportar a trabajadores indocumentados en los lugares de trabajo y, hasta antes de los sucesos terroristas del 11 de septiembre, otro tanto más para vigilar la frontera con Canadá.

No cabe duda que los refuerzos tan brutales en la frontera han creado una nueva situación mucho más agresiva, costosa y perversa. Dichas acciones son parte fundamental del proceso de “refronterización” y han logrado crear una frontera más peligrosa y violenta y sus principales consecuencias han sido muy variadas, entre las cuales destacamos sólo algunas:

- a) El reforzamiento fronterizo no necesariamente ha disminuido el número de personas que cruzan la frontera, pero ciertamente ha desviado el flujo hacia lugares más remotos y peligrosos. Es cierto que el número de aprehensiones ha bajado en algunas áreas de la frontera, pero es difícil de medir la eficiencia de estos métodos, por el número de ellos.
- b) Los mayores riesgos y dificultades para ingresar a territorio estadounidense han traído como consecuencia el aumento sustancial en las violaciones a los derechos humanos, debido a los riesgos y dificultades que implica entrar y permanecer en Estados Unidos sin documentos. Se ha registrado un aumento importante en las acusaciones por disparos, violaciones, golpizas y asesinatos aparentemente perpetrados por la Patrulla Fronteriza.
- c) El sur de Arizona se ha convertido en un punto popular de cruce fronterizo para grupos de inmigrantes a raíz de la intensificación de la vigilancia en California y Texas desde los años noventa. Se ha registrado un extraordinario aumento en el número de muertes debido a la deshidratación, exposición excesiva al sol e hipotermia, dado que ahora intentan cruzar por lugares desolados y peligrosos. Según estadísticas de la SRE, entre 1995 y 2002 se registraron más de 1 600 muertes entre la frontera de México y Estados Unidos. Por su parte, la Patrulla Fronteriza registró 106 personas muertas por deshidratación o exposición severa al sol, únicamente en dicho desierto. Duran-

te 2001 se produjeron 363 muertes, cifra menor que la de 491 en 2000, pero mucho mayor que en 1998, cuando se registraron 261 fallecimientos (Castañeda 2001: 17A). A pesar de que son muertes que se podrían predecir, aquellos que deciden emigrar no saben los graves daños y peligros con que se enfrentan.

- d) Los contrabandistas de indocumentados, también denominados “coyotes”, han elevado sustancialmente los costos del tráfico humano, convirtiendo al negocio en uno muy lucrativo y sofisticado. Por ejemplo, los polleros pueden cobrar entre ochocientos y dos mil dólares para transportar a salvo a cada indocumentado al otro lado. Asimismo, los contrabandistas se han sofisticado en sus estrategias, por ejemplo, configurando pasaportes falsos de países con Visa-Waiver³³ para evitar su verificación consular. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los grupos “Beta”, hoy compuestos por alrededor de 75 agentes mexicanos, quienes supuestamente anticipan a los migrantes de los peligros que corren por emigrar en forma no autorizada y a diario confrontan y arrestan a varios polleros, estos esfuerzos no han sido suficientes para erradicarlos.
- e) El modelo tradicional de circularidad migratoria, caracterizada por una migración temporal, ha cambiado por un patrón de mayor permanencia, debido al temor de no poder ingresar nuevamente a territorio estadounidense. De esta manera, el indocumentado tiende a permanecer más tiempo de lo planeado, aumentando con ello el *stock* de indocumentados en Estados Unidos; es éste un efecto *boomerang* no esperado y quizá no intencionado.
- f) La creciente vulnerabilidad de los indocumentados es cada vez más evidente, puesto que a diario confrontan un ambiente altamente adverso y cargado de odio, sin poder obtener una mínima protección. Esta condición los ha forzado a hacerse menos visibles y, por supuesto, a aceptar salarios aun más bajos, sin tener

³³ El Visa Waiver Pilot Program (VWP) inició en 1998 y permite a nacionales de 26 países ingresar a territorio estadounidense por noventa días sin visa. Estos países son: Portugal, Singapur y Uruguay, que ingresaron recientemente; Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brunei, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, San Marino, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido. El programa quedó suspendido temporalmente a partir del 11 de septiembre de 2001.

- la capacidad de utilizar los servicios sociales. Asimismo, se ha incentivado mayor discriminación no sólo en contra de inmigrantes indocumentados, sino para los que parecen extranjeros.
- g) El Programa de Amnistía aprobado por la IRCA en 1986, aunado al ambiente antiinmigratorio de los noventa, que condujo a la nueva prohibición de ciertos beneficios sociales inclusive para inmigrantes legales impuestos por la IRIRA, así como por la Ley de Bienestar Social (ambas aprobadas en 1996), se han constituido en un elemento de presión importante para obtener la ciudadanía.
 - b) Recientemente se ha despertado una mayor desconfianza por los cruces fronterizos legales. Con el fin de perfeccionar su sistema de vigilancia de entradas, el gobierno estadounidense dio por terminado en septiembre de 2001 el proceso de sustitución de visas o tarjetas de cruce, conocidas como “micas”, por las nuevas visas láser emitidas por el SIN, lo cual ha traído muchos problemas de cruces fronterizos. El SIN calculó en 5.5 millones el número de ciudadanos mexicanos que no podrían atravesar la frontera para internarse en ese país, hasta que nuevamente las sustituyan. El Departamento de Estado y el SIN comenzaron el proceso de renovación de visas en 1998, y hasta enero de 2001 se habían aprobado casi cuatro millones de visas láser infalsificables, válidas por diez años.³⁴

Los factores determinantes que han dado lugar al recrudescimiento en la posición misma de los conservadores y al surgimiento de importantes movimientos nativistas y antiinmigratorios durante los noventa ocasionaron cambios sustantivos en las ideologías y posiciones tanto de funcionarios públicos como de partidos políticos y diversos sectores de la sociedad. Estos factores son: *a*) el constante crecimiento del volumen tanto de la inmigración legal como de la de indocumentados, que ha variado la composición étnica de la población estadounidense; y *b*) una mayor presencia de inmigrantes, la cual ha sido presentada como una de las causas de la crisis económica y fiscal de algunos estados, como California en particular, en tanto que su mayor visibilidad ha causado un aumento en su rechazo.

³⁴ El costo de la visa es de 45 dólares. En González (2001: 56).

Como podemos observar, la década de los noventa sentó un nuevo precedente de actitudes xenofóbicas y nativistas, lo que conllevó a la aprobación de legislaciones locales y federales altamente restrictivas. Asimismo, la política de “refronterización” adoptada o de “puertas cerradas” con severos controles a la inmigración evidencia iniciativas unilaterales, contrarias al espíritu de integración y “desfronterización” que inicia la región de América del Norte durante esa década.

Si a las consecuencias anteriores aunamos los hechos suscitados a raíz de los actos terroristas del martes 11, podemos esperar un reforzamiento aún más brutal, ocasionando prácticamente la militarización fronteriza, la cual por desgracia conllevará un aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos que recaerá principalmente en quienes intentan cruzar sin documentos.

POLÍTICAS ADOPTADAS EN CANADÁ

Orígenes y establecimiento de límites

Durante muchos años y pasando por multitud de generaciones, la inmigración, además de que ha sido un importante factor que ha contribuido a un crecimiento significativo de la población canadiense, sobre todo la de las ciudades, ha servido no sólo como una fuente de prosperidad económica sino que ha contribuido a forjar su sentido de identidad nacional. No obstante, la inmigración, al igual que en Estados Unidos, ha constituido un tema muy sensible para sus ciudadanos o residentes, y muchas veces ha sido difícil de comprender y aceptar, pues trae consigo una variedad de facetas, así como repercusiones para su sociedad.

Las experiencias históricas de la inmigración a cualquier país han sido determinantes para la formulación de sus políticas al respecto. En el caso de Canadá, su política tradicional abierta a la inmigración se manifestó en la continua reclutación de inmigrantes a lo largo de los años. Desde mediados del siglo XIX, la población de Canadá era de alrededor de 3.5 millones de habitantes, población sumamente pequeña para los planes de expansión económica y geográfica que

tenía el primer ministro John MacDonal, en 1867. Desde ese entonces, la inmigración se percibía como una solución para un aumento inmediato de la población, requisito indispensable para las necesidades inminentes del mercado laboral.

En términos generales, la política canadiense durante el periodo inmediatamente posterior a la etapa de la confederación alentó la entrada de inmigrantes. Sin embargo, a fines del siglo XIX, al igual que Estados Unidos, Canadá estableció ciertas restricciones a la composición de su inmigración, ya que en 1885 se limitó significativamente la entrada a chinos, lo que constituyó la primera serie de medidas diseñadas para restringir la inmigración “no blanca”. Los políticos canadienses comenzaron a tomar conciencia de que la inmigración traía consigo problemas, pero también beneficios, y decidieron seleccionar a quién admitir y a quién excluir. De esta manera, la legislación encaminada a crear una política migratoria exclusiva para formar un “Canadá blanco” comenzó a partir de 1911, extendiéndose hasta 1919 (Hawkins 1989).

Durante los primeros quince años de este siglo se estableció un plan para contratar trabajadores agrícolas provenientes principalmente de Europa oriental y central con el fin de desarrollar la parte occidental de Canadá. Esto condujo a la primera gran inmigración de polacos, eslavos y rusos, todos ellos impulsados por la gran expectativa de establecerse en un país en plena expansión económica y en franco crecimiento de su población.

Para apreciar la magnitud del papel que jugó la inmigración en Canadá, hay que tener presente que sólo entre 1891 y 1914 llegaron alrededor de tres millones de inmigrantes y de esta cifra, más de un millón arribó entre 1911 y 1913 (véase cuadro 3). De acuerdo con ciertos analistas, durante esta época las facilidades que brindaba el gobierno canadiense para su establecimiento eran rudimentarias, ya que sólo proveía transporte, asistencia para localizar el lugar donde se establecerían, revisión médica y ocasionalmente préstamos de emergencia.

A pesar de que se mantuvo un flujo estable de inmigrantes durante la década de los veinte, las dos guerras mundiales y la depresión de 1930 redujeron, en gran medida, la inmigración. Los alemanes, polacos y ucranianos incrementaron el acostumbrado flujo de

CUADRO 3
 INMIGRANTES Y RESIDENTES NO PERMANENTES
 ADMITIDOS EN CANADÁ, 1860-2002

<i>Año</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Residentes no permanentes</i>	<i>Año</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Residentes no permanentes</i>
1860	6 276		1969	161 531	
1865	18 958		1970	147 713	
1870	24 706		1971	121 900	
1908	143 326		1972	122 006	84 217
1909	173 694		1973	184 200	87 192
1910	286 839		1974	218 465	95 120
1911	331 288		1975	187 881	93 143
1912	375 756		1976	149 429	101 074
1913	400 870		1977	114 914	98 105
1914	150 484		1978	86 313	96 123
1915	33 665		1979	112 096	93 153
1916	55 914		1980	143 129	101 083
1917	72 910		1981	128 618	115 952
1918	41 845		1982	121 147	146 233
1932	20 591		1983	89 157	142 506
1934	12 476		1984	88 239	146 875
1936	11 643		1985	84 302	146 526
1938	17 244		1986	99 219	157 507
1940	11 324		1987	152 098	204 044
1942	7 576		1988	161 929	244 943
1955	109 946		1989	192 001	353 860
1956	164 857		1990	214 230	421 216
1957	282 164		1991	230 834	410 265
1958	124 851		1992	252 842	355 604
1959	106 928		1993	255 747	323 671
1960	104 111		1994	223 759	260 379
1961	71 689		1995	212 030	243 879
1962	74 586		1996	226 074	244 048
1963	93 151		1997	216 045	232 428
1964	112 606		1998	174 191	232 596
1965	146 758		1999	189 950	234 146
1966	194 743		2000	227 363	262 781
1967	222 876		2001	250 415	285 304
1968	183 974		2002	228 830	321 798*

*Dato preliminar

FUENTE: «Immigrants, emigrants et residents non permanents», Quebec, Ontario, et Canada, 1951-2002. Institut de la statistique de Quebec. Para 1998-2000: Facts and Figures, Immigration Overview.

inmigrantes proveniente principalmente de las islas británicas. Aunque la mayoría de ellos eran trabajadores agrícolas, algunos encontraron trabajo en las ciudades nacientes.

Hacia 1941 la proporción de inmigrantes con ascendencia británica había declinado a 50 por ciento, los de herencia francesa sumaban alrededor de 30 por ciento y otros grupos etnoculturales constituían el restante 20 por ciento.³⁵

El periodo inmediato de la posguerra, entre 1946 y 1957, se caracterizó por el gobierno de los liberales y por el establecimiento de los fundamentos esenciales de la política migratoria canadiense. Es necesario mencionar que la migración fue vista como un área de alta prioridad, al considerársele como un instrumento de crecimiento y desarrollo económico. Incluso una amplia declaración sobre la política de inmigración fue presentada en 1947. Sin embargo, a pesar de esa visión según la cual la migración es considerada un área estratégica para el desarrollo del país, prevaleció una percepción nativista, ya que la migración de personas provenientes de Asia fue muy rechazada, y se impusieron determinadas cuotas de admisión a las personas originarias, por ejemplo, de la India, Pakistán y Ceilán (hoy Sri Lanka) (Hawkins 1972: 67-173).

La principal razón fue la importante expansión industrial, la cual incrementó significativamente la demanda de mano de obra calificada, así como la de los trabajadores que su propio mercado laboral no podía ofrecer. Se calcula que al finalizar la segunda guerra mundial, Canadá experimentó su segundo gran flujo migratorio del siglo, llegando a admitir a 1 544 642 inmigrantes durante la década de los cincuenta; más de 30 por ciento de los inmigrantes provino de Alemania, Austria e Italia, y algunos fueron refugiados de Europa oriental.

Y, precisamente, en virtud de la creciente demanda de trabajadores extranjeros, en 1950 se creó el Departamento de Ciudadanía e Inmigración (Citizenship and Immigration Canada) para ejecutar la política migratoria canadiense, así como para hacerse cargo de los asuntos de los grupos indígenas. Posteriormente se aprobó la Ley de Inmigración de 1952 (Immigration Act), la cual estableció la estructura legal que

³⁵ Employment and Immigration Canada, "Immigration", *The Canadian World Almanac and Book of Facts* (Hull, Quebec: Head Office, Place du Portage, phase IV, level 0, 1991).

manejaría la inmigración. En ese entonces, todas las acciones que se llevaban a cabo respecto a la inmigración eran eminentemente federales, y no se incluía la participación de las provincias en la toma de decisiones, por lo que el apoyo económico al área migratoria era limitado y deficiente.

Política de selección

A fines de la década de los cincuenta y principios de los sesenta, las administraciones federales conservadoras se enfrentaron a un descenso en su crecimiento económico que causó efectos negativos en el mercado laboral y, por ende, el gobierno disminuyó su reclutamiento de inmigrantes. Esta situación originó un proyecto de “autoevaluación”, enfocado en el papel que debería jugar Canadá y la política que deberían desarrollar sus instituciones. En cuestiones migratorias, es necesario mencionar que el Departamento del Trabajo empezó a controlar la migración a partir de criterios de selección de migrantes, basados en las características del mercado de trabajo del país. Es así que, en 1962, se introdujeron nuevas medidas regulatorias y no discriminatorias en la materia. También se comenzó a tener una visión más crítica de la propia estructura administrativa y sobre la manera como se debían emplear los recursos canadienses. En 1963 fue creado el Departamento de Inmigración y Fuerza Laboral (Manpower and Immigration Department), como el responsable de administrar la inmigración, para que de esta manera se ajustara a las necesidades de empleo del país. Es decir, al igual que el Departamento del Trabajo, se haría cargo de los servicios de empleo, la capacitación técnica y vocacional de los migrantes y de su rehabilitación civil.

Durante esta década, también surgió el importante fenómeno de la inmigración ilegal, mucho menos importante en comparación con lo que representa para Estados Unidos. El gobierno canadiense, preocupado por eliminar este problema, realizó varios tipos de regularizaciones de estatus durante los siguientes años, las cuales se consideraron exitosas en su momento.

Así, con el fin de solucionar el problema del creciente ingreso de inmigrantes sin documentos o de la permanencia en forma ilegal

de éstos, el gobierno realizó una revisión general de todos los aspectos de inmigración. En 1966 se dio a conocer el famoso *White Paper*, en el cual cuestionaba la posibilidad a largo plazo de absorber masivamente a inmigrantes que buscaban empleo, e hizo un llamado a que se establecieran vínculos más estrechos entre la inmigración y las necesidades inmediatas de trabajo. Dicho documento se envió para su discusión al Comité del Parlamento sobre Inmigración.

En 1967 se creó el Manpower and Immigration Council, cuya principal función era informar sobre la utilización efectiva y el desarrollo de los recursos de mano de obra de Canadá, incluyendo la participación de los migrantes extranjeros en su territorio. Ese mismo año comenzó en Canadá un rápido cambio en la expansión, crecimiento y desarrollo económico, lo que provocó un aumento considerable en los flujos migratorios de diversos orígenes, iniciándose un importante flujo de inmigrantes provenientes de Latinoamérica.

Con las Immigration Regulations de 1967 se introdujo un sistema de selección conocido como Canadian Point System, diseñado principalmente para seleccionar un determinado tipo de inmigrante, de acuerdo con las necesidades laborales del país en general y de las regiones en particular. En este sistema, se asignaban puntos a cada candidato según las calificaciones que obtuviera para determinado empleo, tales como el conocimiento de los idiomas inglés y francés, nivel de educación, experiencia laboral y factores de integración, entre otros componentes relacionados con el empleo, los cuales son indicadores esenciales para determinar el acceso. Dicho sistema resultó en un importante incremento de la inmigración multicultural.

El trayecto hacia una sociedad multicultural

Durante la década de los sesenta, se realizaron muchas mejoras en el Servicio de Inmigración Exterior de Canadá. Algunos programas comenzaron a desarrollarse y se dio un mayor apoyo a inmigrantes y refugiados a través de agencias voluntarias, principalmente a quienes ingresaron de inmediato a la fuerza laboral y requerían de un cierto entrenamiento.

Es interesante destacar que durante esta misma década se presentaron cambios significativos a nivel mundial: el fin de la época colonial y la aparición de nuevos países en varias regiones del mundo. Al mismo tiempo, surgió un nuevo interés internacional por los derechos humanos y la igualdad racial y nacional. Por estas y muchas otras razones, el cambio del origen del flujo migratorio a Canadá se volvió evidente, pues a partir de entonces extranjeros provenientes de múltiples regiones del mundo fueron aceptados. Así, debido a una combinación del incremento natural de la población canadiense con un aumento en la tasa de inmigración, la población de Canadá se duplicó en tan sólo las tres décadas posteriores a la segunda guerra mundial.

La composición de los inmigrantes en Canadá continuó cambiando y fue conduciendo hacia una sociedad aún más multicultural. El censo de 1981 demostró un incremento significativo en el porcentaje de nuevos canadienses nacidos en Asia, el Caribe y América Latina. La proporción de residentes canadienses sin ascendencia francesa ni británica aumentó significativamente al alcanzar un tercio de la población (Hawkins 1972). Como se puede observar, la política de inmigración, basada en el proyecto original de lograr conformar un “Canadá blanco”, bajo la cual fueron considerados como admisibles sólo los candidatos de origen europeo o estadounidense —con muy pocas excepciones—, permaneció fuerte y vigente hasta principios de los sesenta.

Es más, Canadá junto con Estados Unidos constituyeron los países pioneros que abandonaron su tradicional política migratoria blanca. A partir de 1967, esta política se convirtió en una no discriminatoria y universal que aceptaba principalmente a migrantes económicos, parientes inmediatos de los inmigrantes ya establecidos y a refugiados. Cabe señalar que hoy día, esta composición permanece semejante. Uno de los factores determinantes de este cambio se debió a que algunos políticos y funcionarios consideraron que el hecho de mantener una política de inmigración selectiva en cuanto a origen de procedencia entorpecería la posición que Canadá había mantenido en la ONU o aun más, en la multirracial Commonwealth of Nations. Dicho ejemplo fue seguido por Australia en 1973.

Formación y conceptualización de la política migratoria

En Canadá, el control y la administración migratoria son asunto de jurisdicción compartida entre el gobierno federal y las provincias canadienses, a excepción de Quebec que, a partir del Acuerdo Coullen-Couture, mantiene su autonomía al respecto.³⁶ Desde la década de los sesenta, se presentaron varios cuestionamientos que cambiaron el rumbo y la forma como se debía conformar y desarrollar una política migratoria canadiense (Hawkins 1972).

En primer término, los aspectos financieros constituyeron un tema fundamental, en virtud de que se presentó una multitud de dificultades para decidir si es el poder federal o el provincial el que debería hacerse cargo de los servicios sociales otorgados a los migrantes, como educación, capacitación, atención médica y seguridad, entre otros. Desde entonces se han tratado de establecer programas de servicios con responsabilidad compartida. Así, la seguridad social y el bienestar constituyen un tema tan importante que la responsabilidad recae en los tres niveles: federal, provincial y municipal.

Uno de los aspectos de la seguridad social al que se ha dado gran importancia es la educación para migrantes. Tanto la capacitación en cuestiones laborales como aquella dirigida a mejorar y reforzar el dominio de alguna de las lenguas oficiales de Canadá, se estimó que debía recaer, principalmente, en cada provincia.

Por lo que respecta a la orientación que se debería dar a los migrantes y en virtud de que se concentran en las principales ciudades, especialmente en Toronto, Montreal, Vancouver y, en menor medida, en Edmonton, Winnipeg y en algunas ciudades de Ontario, se consideró conveniente el establecimiento de centros de orientación e información para los que se encuentran en las principales ciudades. No obstante, dicha responsabilidad hoy recae en todos los niveles gubernamentales.

Con el fin de conformar no sólo una política migratoria, sino una de asimilación, se estimó que los inmigrantes necesitan ayuda para ajustarse a las comunidades canadienses dentro del territorio. Por tal

³⁶ En 1991 se firmó un nuevo acuerdo federal con la provincia de Quebec, mismo que reemplazó el acuerdo previo.

motivo, se estableció el proceso de “ajuste”, con el fin de alcanzar el desarrollo cultural y comunitario de los migrantes con sus comunidades. Éste se ha constituido en un tema que con frecuencia se encuentra en el debate nacional, para intentar definir cuál es el poder adecuado que debe apoyar esa labor, si el federal, el provincial o el municipal.

Durante los setenta hubo muchas mejoras en la administración y política migratoria canadiense, siendo la más notable la creación de la Ley de Inmigración de 1976, proclamada en 1978. Mediante consultas extensivas entre los diversos sectores, Robert Andras, quien fue el principal promotor y posteriormente llegó a ser ministro del Departamento de Inmigración y Fuerza Laboral en 1972, y Alan Gotlieb, su segundo de a bordo, quien después fuera embajador canadiense en Estados Unidos, lograron realizar un cambio significativo en la política migratoria.

Esta ley reemplazó la de 1952 y fue percibida en ese entonces como una pieza de ley de inmigración sensible, liberal e innovadora, creando un clima favorable para la inmigración, así como una política de refugiados humanitaria. Se otorgó un énfasis especial a la “admisión” en lugar de a la “exclusión”. Entre sus principales características incluye una clara declaración de principios, entre éstos uno antidiscriminatorio y un compromiso formal de ayuda a refugiados. Asimismo, se dio un énfasis especial al enriquecimiento social y cultural, a la reunificación familiar, al cabal cumplimiento de sus obligaciones internacionales en torno a la ayuda a refugiados y, principalmente, al uso de la inmigración para apoyar el desarrollo económico.

La política de inmigración canadiense y las reglas y regulaciones elaboradas con esta ley fueron diseñadas de tal manera que se promovieran los intereses nacionales e internacionales de Canadá. Sus principales objetivos reconocen las siguientes necesidades:

- a) Apoyar el cumplimiento de las metas demográficas establecidas por el gobierno respecto al tamaño, tasa de crecimiento, estructura y distribución geográfica de la población canadiense.
- b) Enriquecer y reforzar el tejido cultural y social de Canadá, tomando en consideración su carácter federal y bilingüe.
- c) Facilitar la reunión en Canadá de ciudadanos canadienses y residentes permanentes con sus parientes más cercanos o inmediatos residentes en el extranjero.

- d) Promover y facilitar la adaptación a la sociedad canadiense de las personas a quienes se les ha otorgado la admisión como residentes permanentes.
- e) Facilitar la entrada de visitantes con el propósito de incrementar el comercio, turismo, actividades culturales y científicas y un mejor entendimiento internacional.
- f) Asegurar que cualquier persona que busca la admisión, ya sea como residente permanente o temporal, sea sometido a los criterios de admisión y que no se discrimine de una manera inconsistente con el carácter canadiense del derecho a la libertad.
- g) Cumplir con las obligaciones legales internacionales respecto a los refugiados y preservar su tradición humanitaria con los desplazados y perseguidos.
- h) Alentar el desarrollo de una economía fuerte y viable para la prosperidad de todas las regiones en Canadá.
- i) Mantener y proteger la salud, seguridad y el buen orden de la sociedad canadiense.
- j) Promover el orden internacional y la justicia a través de la negación del uso territorial a personas que son capaces de cometer actividades criminales.³⁷

Por lo que se refiere a la selección de los inmigrantes, esta ley, en el apartado sobre el “principio general sobre la admisibilidad de los inmigrantes”, señala: “A cualquier inmigrante, refugiado, miembro familiar o independiente se le debe conceder el derecho de entrada siempre y cuando satisfaga los criterios de selección y se determine si será capaz de establecerse con éxito en Canadá”. Por lo que respecta a los desplazados y los perseguidos, la ley señala que “se les debe admitir sujetos y de acuerdo con las convenciones de refugiados establecidas”.³⁸

Dicha ley establece el compromiso de Canadá para cumplir con sus obligaciones internacionales legales hacia los refugiados y para

³⁷ Employment and Immigration Canada, “Immigration Objectives”, *Canadian Immigration Policy* (Ottawa: Employment and Immigration Canada, Legislation, part I), 7.

³⁸ Employment and Immigration Canada, “Selection of Immigrants”, *Canadian Immigration Policy* (Ottawa: Employment and Immigration Canada, Legislation, part I), 9.

continuar con su tradición humanitaria respecto a los desplazados y perseguidos. En lo relativo a su preocupación multicultural, la ley aprobada en 1988, Canadian Multiculturalism Act, complementa el apoyo y buenos deseos que se tienen en Canadá para con las personas originarias de múltiples países y culturas. Entre sus principios encontramos que debe haber igualdad de oportunidades para todos los canadienses, se debe fomentar la preservación de todas las culturas, eliminar la discriminación estableciendo medidas que afirman al extranjero y apoyar la integración social del inmigrante, entre otros.³⁹

Se considera que la ley de 1976 logró cambios importantes en las áreas de exclusión y control, al reducir sustancialmente el grado excesivo de discreción ministerial que permitía la ley de 1952. A pesar de que se suprimió lo que era conocido como las “clases prohibidas” y la larga lista de los considerados como no deseables, la ley de 1976 restringe la entrada de las personas que constituyen una amenaza para la salud pública; los que hayan cometido ofensas criminales serias sin mostrar evidencia de rehabilitación; y los que se encuentren involucrados en actividades criminales, de espionaje, terrorismo, secuestro, etc. Cabe señalar que todas las ofensas cometidas fuera de Canadá se relacionan directamente con las que se encuentran bajo la ley canadiense y son enjuiciadas en relación con la sentencia que hubiese sido impuesta en Canadá (Hawkins 1972).

Política de población

Hasta hace poco tiempo, Canadá no había mostrado interés en formular una política de población. Como ya es de todos conocido, inmediatamente después de la segunda guerra mundial muchos países industrializados experimentaron un aumento significativo en su tasa de fertilidad que, en el caso de Canadá y Estados Unidos, duró quince años. Sin embargo, a partir de 1973, un nuevo fenómeno demográfico comenzó a desarrollarse, ya que la tasa de fertilidad cayó por debajo

³⁹ Employment and Immigration Canada, “Standing Committee on Multiculturalism”, *Multiculturalism: Building the Canadian Mosaic* (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1987).

del nivel de 2.1 nacimientos por mujer, nivel necesario para reemplazar la población a largo plazo (Hawkins 1989).

La Ley de Inmigración de 1976 propuso metas demográficas y se desarrolló un sistema de niveles de inmigración anuales, el cual implicó un proceso detallado y cuidadoso de consulta. Estas consultas se llevan a cabo con las provincias, las organizaciones nacionales y los grupos de interés; asimismo, participan académicos y funcionarios gubernamentales, y deben ser expuestas ante el Parlamento en los tiempos que indica la ley con el fin de determinar las necesidades laborales y demográficas tanto federales como regionales. Al respecto se debe elaborar un informe que especifique: *a)* el número de inmigrantes que el gobierno de Canadá considera apropiado admitir durante cualquier periodo específico, y *b)* la forma en que las consideraciones demográficas fueron tomadas en cuenta para determinar ese número (Bai 1991). Cabe señalar que actualmente este proceso se realiza cada año.

Al parecer esta tendencia se ha convertido en una de largo plazo, y es difícil que se revierta en el futuro. Un estudio sobre la fertilidad canadiense, realizado por Anatole Romaniuc subtítulo "Fertility in Canada, from Baby Boom to Baby Bust" (1984), presenta una perspectiva similar del futuro demográfico en Canadá y enfatiza el papel tan importante que tiene y desempeñará la inmigración en el futuro, alertándonos a que el actual régimen de fertilidad tan bajo y el consecuente envejecimiento y descenso del crecimiento de la población canadiense han creado una situación históricamente nueva que puede afectar las estrategias de inmigración. Si la tasa de fertilidad no aumenta sustancialmente y el crecimiento de la población no se vuelve una meta nacional, no será una alternativa real. Si la fertilidad se estanca en el mismo nivel de ahora y el nivel de la inmigración neta se mantiene en un mínimo de cincuenta mil admisiones anuales, el crecimiento disminuirá y la declinación comenzará a partir del año 2020.

La nueva era selectiva

La política migratoria canadiense ha estado íntimamente ligada a las condiciones económicas. Así, la recesión de los ochenta provocó una respuesta respecto al control de la migración a través de una re-

gulación en 1982. Ésta estipulaba que la admisión de inmigrantes estaría condicionada al empleo previamente arreglado de trabajadores selectos. Lo que realmente quería el gobierno canadiense —principalmente entre 1982 y 1985, periodo de alto desempleo— era admitir solamente a personas con empleos firmes y, como resultado, el número de admisiones disminuyó. Pero, en 1986, cuando el desempleo bajó, el gobierno federal adoptó una política moderada de control a la inmigración. Los inmigrantes independientes fueron nuevamente admitidos sin un empleo prearreglado. Esto provocó que hacia fines de los ochenta, la inmigración ascendiera a su nivel más alto desde mediados de los setenta.

Al mismo tiempo, en 1986, el gobierno federal realizó una revisión de sus índices de crecimiento demográfico, la cual generó un sinnúmero de estudios aunque no incidió en un cambio de política. En términos de política de admisión, también se pusieron en marcha iniciativas federales correspondientes a una expansión del programa de migrantes de negocios, la cual ha sido muy exitosa, ya que ha atraído miles de millones de dólares de capital de inversión a Canadá. Asimismo, se han realizado intentos por unificar y alinear los criterios en el proceso para determinar el estatus del refugiado, ya que constantemente se registraban casos en retraso.

Hacia mediados de los ochenta había ya un significativo número de programas de servicios y de establecimiento para los inmigrantes, que se pusieron en marcha con el apoyo de las provincias, así como de la ayuda voluntaria proveniente de diversos sectores. Entre estos programas tenemos el de la Asistencia para el Ajuste, el de Adaptación y Establecimiento del Inmigrante, el del Acceso al Entrenamiento del Lenguaje, entre otros. La oficina Employment and Immigration, así como la organización Heritage Cultures and Languages de la Secretaría de Estado, han prestado dichos servicios.

El programa más importante ha sido el de la Asistencia para el Ajuste, que ha contado con fondos sustantivos para apoyar a más de cien organizaciones voluntarias. Dicho programa tiene por objeto ayudar a inmigrantes indigentes con la renta, comida, ropa e incidentes imprevistos durante un año. Sin embargo, según la investigadora Freda Hawkins, una de las más destacadas especialistas en migración canadiense, el Programa de Adaptación y Establecimiento, a pesar de sus

importantes logros a nivel mundial, todavía presenta grandes deficiencias y requiere de una mejor coordinación, así como un mayor apoyo económico. Considera que algunas de las consecuencias más serias para los inmigrantes son el desempleo o subempleo, la segregación ocupacional y los bajos salarios. Estima que casi siempre estos problemas van acompañados de desequilibrios emocionales y que, por lo general, inciden en las personas que no saben hablar inglés ni francés, y que principalmente son minorías del tercer mundo, refugiados y mujeres (Hawkins 1972). De ahí la importancia del aprendizaje de los idiomas para una mejor adaptación.

Por lo que respecta al debate reciente en torno a las implicaciones que la inmigración ha tenido para la sociedad canadiense, se ha señalado que llena vacíos en el mercado laboral, crea empleos y trae fondos significativos al país. En cuanto a la composición multicultural, se ha argumentado que la continuidad de la inmigración asiática y latinoamericana ayuda a nutrir los fuertes nexos comerciales que existen con estas dinámicas regiones del mundo. También se sigue pensando que la inmigración desempeña un papel importante en la sociedad canadiense, ya que disminuye el descenso y el envejecimiento de su población.

Este debate ha sido apoyado por un creciente análisis proveniente de literatura especializada. Green considera que la política básica y efectiva de inmigración ha consistido en detectar la escasez de mano de obra interna y suplirla a través de la importación de trabajadores. Por su parte, Seward critica ciertos modelos macroeconómicos que han tomado poco en cuenta el hecho de que los inmigrantes constituyen el capital humano, que han sido entrenados y educados con el presupuesto de otros países, que traen consigo fondos, que crean empleos y que llegan a consumir más que los propios canadienses. Passaris percibe la inmigración en términos de un recurso humano multicultural en el cual su conocimiento lingüístico y cultural es utilizado por los canadienses para incrementar el número de sus socios comerciales que redundan en la diversidad de sus exportaciones, atrae inversión y se mantiene al día en investigación y desarrollo. Romaniuc prevé que una población decreciente es una población vieja, teniendo una proporción cada vez más significativa de personas de más de 65 años en su fuerza laboral, que hoy día representa

10 por ciento de su población (Green 1987; Passaris 1987: 361-383; Romaniuc 1984 y 1992: 33, en Verea 1994a).

Desde el inicio de la década de los noventa, el debate sobre la posibilidad de reformar la legislación canadiense ha estado presente. Las tres administraciones de Chrétien han coincidido en que la Ley de Inmigración de 1976 tiene que ser reformada, pues fue aprobada con base en experiencias de los sesenta y principios de los setenta, cuando los tiempos eran más simples, los abusos a los programas menos perversos y era mucho más fácil manejar el sistema de selección de los inmigrantes. Se ha considerado introducir cambios justos y pragmáticos para preservar la integridad y los valores humanitarios de la inmigración canadiense, con el fin de hacer una mejor selección y asegurar su contribución al desarrollo social y a la prosperidad económica; se ha tratado también de detectar a los que abusan de los programas y desobedecen las leyes; y, en la medida de lo posible, mejorar la administración o manejo y control del sistema para asegurar que la inmigración realmente sirva al interés nacional.

En términos generales se considera que la atención se ha concentrado en los refugiados, las minorías visibles en las grandes ciudades y en el impacto socioeconómico de los inmigrantes empresariales. Algunos consideran que cada uno de estos temas tiene ciertos matices raciales, y no se puede negar que el debate sobre cuestiones de este tipo ha surgido en la agenda de discusiones públicas. Si bien es cierto que en el futuro cercano prevalecerá el interés económico sobre otros factores para determinar la política migratoria, también es cierto que influirán temas tales como la raza, los asuntos internos, los cambios económicos y la política exterior, sobre todo en el ámbito de seguridad nacional.

Durante los últimos años, el gobierno federal ha promovido una revisión y actualización de los procedimientos migratorios, con la finalidad de crear un sistema más actualizado y menos complejo. A pesar de que la Ley de Inmigración ha sido revisada y enmendada muchas veces, no se ha llevado a cabo una revisión sistemática durante las últimas dos décadas.

Está en proyecto la ley Immigration and Refugee Protection Act (IRPA), conocida por el momento como Bill-11; de ser aprobada, sustituirá a la actual ley de inmigración, puesta en vigor hace 25 años.

Este proyecto se deriva del presentado en abril de 2000, denominado Immigration and Refugee Protection Bill (C-31), el cual quedó pendiente, al convocar a elecciones el primer ministro Jean Chrétien a fines de ese año. Entre los aspectos más importantes que tendrá en cuenta la nueva ley están los siguientes:

- a) Creación de un simple, pero coherente sistema legislativo que refleje los valores canadienses, acorde a las realidades actuales, incluyendo el refuerzo de los acuerdos sobre los derechos humanos.
- b) Mejorar los programas de reunificación familiar.
- c) Modernizar el sistema de selección de trabajadores calificados y de inmigrantes de negocios, así como facilitar la entrada de trabajadores temporales extranjeros calificados.
- d) Introducir criterios transparentes para el estatus de residentes permanentes.
- e) Reforzar la protección de refugiados a través de un proceso rápido y justo.
- f) Modernizar el sistema inmigratorio de peticiones.
- g) Mantener la integridad y seguridad de la sociedad canadiense.⁴⁰

Respecto a los refugiados, se proponía reducir el tiempo promedio de espera para determinar el estatus de las peticiones de refugio de cinco a tres años. Además, se establecieron lineamientos para evitar que se siga generando un limbo de refugiados (*limbo refugee*) (Escalante 2001).

⁴⁰ Citizenship and Immigration Canada 2001, 2001a <<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-issues.html>>.

Las políticas sobre migrantes temporales en América del Norte

ESTADOS UNIDOS

*Mecanismos y categorías de admisión*⁴¹

La política migratoria estadounidense estipula mecanismos de admisión bien definidos, bajo las categorías de *inmigrantes* y *no inmigrantes*, con el fin de que ingresen ciertos extranjeros en forma temporal o definitiva. La categoría de *inmigrantes* incluye a los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma definitiva en Estados Unidos y posteriormente optar por la ciudadanía (García y Griego y Vereá 1988: 51). Se otorga un número de visas limitado con base en los objetivos de admisión, de acuerdo con un sistema de preferencias previamente establecido, que incluye relaciones familiares, personas seleccionadas con habilidades y/o capacidades específicas, refugiados, entre otras. Los inmigrantes pueden obtener la *naturalización* después de haber residido legalmente en el país por lo menos durante cinco años en forma continua. Es necesario demostrar que se tiene conocimientos básicos del idioma inglés y un conocimiento elemental de la historia y del gobierno estadounidense. Una vez recibida la solicitud, las autoridades no están obligadas a atender y desahogar los casos de inmediato, por lo que se puede acumular una larga lista de espera por meses y hasta años. De ser concedida la naturalización, los beneficiados adquieren casi todos los derechos que los ciudadanos estadounidenses, con las siguientes excepciones: no pueden votar ni ocupar puestos de elección

⁴¹ Una primera versión de este apartado fue publicada en Vereá (2001a).

y algunos empleos les están prohibidos. Cualquier ciudadano nacido en territorio estadounidense se convierte automáticamente de ese país.

La categoría de *no inmigrante* se otorga a las personas que fueron admitidas en territorio estadounidense por un tiempo o propósito definido. Existen numerosas clases de admisión, entre las cuales encontramos la de turistas, visitantes, intercambio de estudiantes, inversionistas, comerciantes y trabajadores temporales.

Alrededor de 47 millones de inmigrantes fueron admitidos legalmente en Estados Unidos durante el siglo xx, de los cuales 39 por ciento arribaron durante las primeras tres décadas del siglo, y 41 por ciento durante las tres últimas (véase cuadro 2). Tan sólo durante los años noventa llegaron alrededor de nueve millones de inmigrantes, cifra de admisión sin precedente en ninguna década anterior. Hoy los inmigrantes son admitidos por diversas razones: por ser familiar de un residente legal, por tener un empleo con una profesión determinada y por ser refugiado o bien asilado. Durante 1998, por ejemplo, ingresaron 660 477 inmigrantes, de los cuales 29 por ciento lo hizo como familiar preferencial, y otro 43 por ciento bajo la categoría de pariente inmediato. Tan sólo 11 por ciento ingresó bajo la categoría de empleo (véase cuadro 4). Estos datos muestran que el programa de reunificación familiar, instituido desde los años sesenta, ha cumplido su objetivo, a pesar de las severas críticas que los conservadores han esgrimido al respecto.

Además, en años recientes, los inmigrantes provenientes de la región de Norteamérica han ido aumentando. Como resultado del Programa de Legalización contenido en la IRCA, se regularizaron alrededor de tres millones de indocumentados y, por ende, los inmigrantes procedentes de México y Canadá obtuvieron más de 40 por ciento de los ingresos, en los años ochenta. Durante esa década, México contribuyó con 22 por ciento de los inmigrantes admitidos, y durante el periodo 1990-1995 con 42 por ciento, debido a las legalizaciones que se realizaron en forma tardía. A partir de 1996, aproximadamente 38 por ciento proviene de América del Norte. No obstante, y debido al nuevo mapa demográfico, México contribuyó con cerca de 21 por ciento de inmigrantes en 2000 y 20 por ciento en 2001, mientras que Canadá tan sólo con 2 por ciento durante esos mismos años (véase cuadro 5).

CUADRO 4
ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS POR CIERTAS CATEGORÍAS
(1990-2001)

<i>Categoría de admisión</i>	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Immigrantes	1 536 483	904 292	804 416	720 461	915 900	798 378	660 477	646 568	849 807	1 064 318
Immigrantes										
Preferenciales:	272 742	373 788	335 252	323 458	411 673	303 938	268 997	273 700	342 304	411 338
Familiares	214 550	226 776	211 961	238 122	294 174	213 331	191 480	216 883	235 280	232 143
Empleo	58 192	147 012	123 291	85 336	117 499	90 607	77 517	56 817	107 024	179 195
Parientes inmediatos	234 090	255 059	251 647	222 254	302 090	322 440	284 270	258 584	347 870	443 035
Refugiados y asilados	97 364	127 343	121 434	114 664	128 565	112 158	52 193	42 852	65 941	108 506
Otros:	932 287	148 102	96 083	60 085	73 572	59 842	52 565	X	X	X
Legalización IRCA y familias	880 372	24 278	6 022	4 267	4 635	2 548	955	8	421	263

FUENTE: Bureau of Immigration, *Statistical Yearbook, 2002*, US Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook, 2000*, en US Department of Commerce, y *Statistical Abstract of the United States*, US Census Bureau, Population, Washington, 2000, p. 11.

CUADRO 5
ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS
PROVENIENTES DE LA REGIÓN DE NORTEAMÉRICA*
(1981-2001)

<i>País</i>	<i>1981-1990</i>	<i>1991-1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>	<i>2000</i>	<i>2001</i>
Total de inmigrantes	7 338 100	5 230 300	915 900	798 400	660 500	647 000	850 000	1 064 000
Norteamérica	3 125 000 42%	2 400 200 45%	340 500 37%	307 500 38%	253 000 38%	271 400 42%	345 000 41%	408 000 38%
Canadá	119 200 1.6%	74 900 1.4%	15 800 1.7%	11 600 1.4%	10 200 1.5%	8 900 1.4%	16 200 2%	22 000 2%
México	1 653 300 22%	1 487 900 28%	163 600 18%	146 900 18%	131 600 21%	147 600 23%	174 000 21%	206 500 19.5%

* Se considera de Norteamérica a aquellos inmigrantes provenientes de Canadá, México, países de América Central y el Caribe.

FUENTE: Bureau of Immigration, *Statistical Yearbook, 2001*, US Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook, 2000*, en US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, US Census Bureau, Population, Washington, 2000, p. 11.

Como ya mencioné anteriormente, existen diversas formas de ingreso con la categoría de *no inmigrante*. Entre ellas se encuentran los trabajadores extranjeros temporales, quienes son admitidos con una visa especial de acuerdo con el tipo de trabajo que desempeñen. El sistema migratorio estadounidense establece que se puede contratar a un trabajador extranjero, siempre y cuando no se encuentren trabajadores locales para realizar la actividad que se requiere. Se utiliza una gran variedad de sistemas para la admisión de trabajadores; entre los más importantes encontramos:

- a) Certificación laboral (*labor certification*). A través de este proceso de selección, los trabajadores extranjeros se someten a una prueba individual frente a un empleo particular y un lugar y tiempo determinados. Dicha certificación la emite el Departamento del Trabajo (Department of Labor). Las enmiendas a la Ley de Inmigración de 1965 o Immigration and Naturalization Act establecieron que para otorgar una visa a un inmigrante bajo la categoría basada en el empleo (*employed-based*) debe estar autorizada por el Departamento del Trabajo, especificando que no hay ningún trabajador estadounidense que esté disponible o capacitado para el empleo que el supuesto inmigrante va a desempeñar, y que la admisión de inmigrantes no afecta la situación de los trabajadores nativos. Estados Unidos otorga diferentes variantes de visas para sus sistemas de certificación laboral temporal, como son las visas H-2 en sus tipos A y B. Cabe destacar que este sistema no contiene ningún control sobre el trabajador después de su empleo al mercado laboral. Se debe determinar un salario predominante (*prevailing wage*), para los propósitos de la certificación. El Departamento del Trabajo utiliza el salario promedio aritmético, usualmente derivado de pequeños muestrarios. Cabe destacar que para que el inmigrante pueda obtener la certificación del empleo, se requiere que el empleador notifique de la vacante de empleo por un tiempo determinado a dicho Departamento (Papademetriou 1999: 34-37). Este mismo está considerando cambios mayores al proceso de certificación laboral, dado que se estima que es complicado, costoso y consume mucho tiempo.

CUADRO 6
ADMISIONES DE NO INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS POR CATEGORÍA
(1981-2001)

	1981	1985	1990	1994	1996	1998	1999	2000	2001
Visitantes temporales	10 650 592	8 405 409	16 079 666	20 318 933	22 880 338	27 667 580	28 696 911	30 511 125	29 419 601
Por negocios (B1)	1 135 422	1 796 819	2 661 338	3 164 099	3 770 326	4 413 440	4 592 540	X	*
Por placer (B2)	9 515 170	6 608 590	13 418 328	17 154 834	19 110 104	1 959 552	2 145 967	X	*
Comerciantes e inversionistas	80 802	96 489	147 586	141 030	138 568	144 572	151 353	168 214	178 534
Comerciantes (E1)	ND	65 406	78 658	60 196	54 289	50 817	50 521	51 241	51 443
Inversionistas (E2)	ND	31 083	68 878	80 834	84 279	93 755	100 832	116 973	127 091
Trabajadores temporales	44 770	74 869	139 587	185 988	227 440	371 653	457 346	543 950	592 994
y de capacitación									
Ocupaciones especiales (H1B)	ND	47 322	100 446	105 899	117 574	240 947	302 326	355 605	384 191
Trabajadores agrícolas (H2A)	X	X	18 219	13 185	9 635	27 308	32 372	33 292	27 695
Trabajadores no agrícolas (H2B)	X	X	17 754	15 687	14 345	24 895	35 815	51 462	72 387
Trabajadores para capacitación ind. (H3)	ND	3 003	3 168	3 075	2 986	3 157	3 462	3 208	3 245
Trabajadores con extraordinaria habilidad (O1)	X	X	X	5 029	7 177	12 221	15 946	21 746	25 685

Trabajadores acompañantes (O2)	X	X	X	1 455	2 112	2 802	3 248	3 627	3 834
Reconocidos atletas internacionales o entrenadores (P1)	X	X	X	22 500	25 908	34 447	36 228	40 920	42 430
Artistas o entrenadores en programas de intercambio de reciprocidad (P2)	X	X	X	613	1 727	3 089	3 772	4 227	3 877
Artistas o entrenadores en programas culturales (P3)	X	X	X	4 942	5 938	9 452	8 471	11 230	9 484
Trabajadores por programas de intercambio cultural (Q1)	X	X	X	1 546	2 056	1 921	2 485	2 447	2 089
Trabajadores en ocupaciones religiosas (R1)	X	X	X	5 951	8 992	10 863	12 687	15 342	17 122
Trabajadores profesionales US-CAN TLC (TC)	X	X	X	5 031	X	X	X	X	7
Trabajadores profesionales TLCAN (TN)	X	X	X	19 806	26 987	59 061	68 354	91 279	95 479

FUENTE: Fiscal Year 1981-2001, *Fiscal Year 1999 Statistical Yearbook*, Temporary Admissions.

ND. No disponible X: No aplicable

* Los datos para visitantes por negocios y por placer no están disponibles en forma separada en estos años, debido a que fue cancelado el Programa Visa Waiver.

b) Testificación (*postentry test: attestation*). Este método es un mecanismo que reduce los trabajadores extranjeros que se necesitan con el fin de proteger a los trabajadores locales, así como los términos y condiciones del empleo, para equilibrar la necesidad de salvaguardar el interés de los trabajadores locales mientras otorga el tiempo suficiente a los empleadores para que piensen sobre la necesidad de trabajadores extranjeros (Papademetriou 1999: 37). Al igual que en el proceso de certificación, es difícil determinar el salario prevaleciente tanto para el empleador como para el Departamento del Trabajo.

Por lo general, se contrata a los trabajadores temporales para llevar a cabo un empleo específico por un periodo determinado, al término del cual deben regresar a su país de origen. Dicha contratación se hace “caso por caso”, es decir, se debe encontrar un inmigrante que reúna ciertas cualidades para llevar a cabo un cierto trabajo, pero previamente se debe contar con un empleador específico.

En realidad, son muy pocas las personas que ingresan con el propósito de trabajar bajo esta categoría. Por ejemplo, en 2001 ingresaron un total de 29 419 601 extranjeros, de los cuales la gran mayoría entraron como visitantes temporales por motivos de placer (turistas) y/o negocios. En ese año 592 994 ingresaron como trabajadores temporales, comparados con 543 950 en 2000 y 457 346 en 1999. Es importante destacar que durante la década de los noventa la admisión de trabajadores temporales creció sustancialmente. Así, en un periodo de dos años, casi se duplicó la admisión de éstos y en un lapso de seis años se triplicó, esto entre 1995 y 2001. Dentro de la categoría de trabajadores temporales, la más demandada es la H-1B o de trabajadores altamente capacitados, mediante la cual se contrató a 64 por ciento de los extranjeros, en 2001, y a 16 por ciento como trabajadores agrícolas y de baja capacitación con las categorías H-2A y H-2B (véase cuadro 6).

Cabe destacar que, históricamente, el mercado laboral estadounidense ha contratado a inmigrantes temporales, tanto en forma legal como en forma no autorizada. Múltiples empleadores pertenecientes a diversos sectores de la economía han contratado a trabajadores extranjeros con el fin de mantener su competitividad tanto a nivel

nacional como internacionalmente, y para satisfacer las crecientes demandas que hoy exige la economía global. Estos trabajadores han constituido una importante fuente de riqueza, propiciando cíclicamente periodos de franca prosperidad económica. Durante los últimos años, los trabajadores han ido aumentando en tamaño e importancia y se les ha otorgado visas bajo la categoría de no inmigrante, de acuerdo con el tipo de actividad que realizan (véase cuadro 7).

Por lo que respecta a la categoría H, bajo la cual se contrata a alrededor de 80 por ciento de los trabajadores temporales, ésta se divide en las siguientes subcategorías:

- H-1B. Esta visa se otorga a los profesionales y trabajadores altamente capacitados en ocupaciones especializadas hasta por seis años y después pueden ajustar su estatus (Papademetriou 1999: 43; Aleinikoff *et al.* 2001: 31). La Ley de Inmigración de 1990 estableció que las visas H-1 debían ser otorgadas a extranjeros con residencia en otro país “que no tenga intención de abandonar”, con lo cual se garantizaba tanto su temporalidad como no contratar a extranjeros que residieron bajo otra categoría en Estados Unidos. Supuestamente se prohíbe a los empleadores despedir a trabajadores locales para después poder contratar a extranjeros con esta categoría. En el mismo ánimo de protección, se les exige a los empleadores que tomen los pasos suficientes para reclutar y retener a trabajadores locales estadounidenses. Esta categoría ha ido creciendo significativamente, ya que para el 2001 se registraron 384 191 profesionales extranjeros que contaban con esta visa. Durante los últimos años, 80 por ciento de los empleadores de inmigrantes con visas H-1B se encuentran en la industria de la tecnología de la información. En cuanto al origen, Filipinas constituía el principal país receptor de estas visas hasta 1995, pero los extranjeros provenientes de la India han venido aumentando su participación, ya que representaron el 47 por ciento de las visas H-1B emitidas en 1999. Es interesante destacar que 25 por ciento de los extranjeros que portan visas H-1B habían sido estudiantes con varios años de residencia en Estados Unidos. Un estudio realizado entre los estudiantes extranjeros de doctorado mostró que 75

CUADRO 7
DIFERENTES TIPOS DE VISAS BAJO LA CATEGORÍA NO INMIGRANTE
EN ESTADOS UNIDOS

<i>Categoría</i>	<i>Descripción</i>
B	Visitantes por placer y por negocios.
D	Miembros de transporte aéreo, marítimo y ferroviario.
E	Comerciantes e inversionistas bajo ciertos tratados internacionales. Disponible para extranjeros de países que son signatarios de un tratado comercial con EU, empleados por compañías extranjeras que están invirtiendo cantidades significativas de dinero (E1) o que están comprometidos con negociaciones comerciales importantes (E2).
H	Trabajadores temporales especializados y de baja capacitación.
I	Representantes de medios de comunicación.
J	Visitantes con un intercambio específico de estudio o entrenamiento. Puede ser admitido por un año con posibilidad de una extensión de seis meses.
L	Transferencias intracompañías internacionales. Permite a las compañías internacionales transferir personal clave a su oficina estadounidense, subsidiaria o afiliada en EU hasta por cinco años. La Ley de Inmigración de 1990 establece que esta visa se puede otorgar hasta por siete años en una posición ejecutiva o de alta dirección.
O*	Trabajadores con capacidades extraordinarias.
P	Artistas y atletas.
Q	Participantes en intercambio cultural.
R	Religiosos.
TC	Trabajadores profesionales bajo el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá.
TN	Trabajadores profesionales bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

* Diseñada para trabajadores en el área de ciencias, artes, educación, negocios o atletas.

por ciento de ellos había expresado su deseo de permanecer en Estados Unidos (Lowell 2000: 10, 15). Es previsible que en el futuro cercano una gran cantidad de los poseedores de estas visas busquen la residencia permanente.

Los programas H-2 se iniciaron durante la segunda guerra mundial, cuando se necesitaba mano de obra barata. Posteriormente esta categoría se subdividió de la siguiente manera:

- H-2A. Esta visa se concede a trabajadores agrícolas por un periodo no mayor a once meses, sujeto a renovación. Los agricultores que anticipan escasez de mano de obra pueden obtenerla legalmente en cualquier país, con la salvedad de que hayan tratado previamente de contratar trabajadores legales ofreciéndoles el más alto de tres tipos de salario: el mínimo, el sueldo predominante o el *adverse effect wage rate* (AEWR). Aunque numéricamente pequeño, este programa ha sido fuente constante de discusión entre diversos sectores de la sociedad. Pero en realidad, la mayoría de los agricultores tienden a contratar indocumentados, puesto que estiman que los requisitos a cubrir son incómodos, latosos y demasiado burocráticos. Se calcula que la mitad de los 1.6 millones de trabajadores agrícolas que hoy laboran en Estados Unidos son extranjeros indocumentados y que la mayor parte de ellos proviene de México. Durante los últimos años, se ha visto que un promedio de 85 por ciento de la totalidad de los trabajadores agrícolas son mexicanos. Recientemente se dio a conocer que el Departamento del Trabajo, en lugar del SIN, se encargará directamente de adjudicar las peticiones recibidas por empleadores, quienes entregarán un archivo, junto con una cuota al Departamento del Trabajo (Lowell 2000: 35).
- H-2B. Se otorga a trabajadores temporales no agrícolas. Requieren también de certificación laboral, a pesar de que su admisión es limitada. Un máximo de 66 000 visas pueden ser emitidas anualmente. Durante los últimos años, estas visas se han incrementado significativamente, pasando de un promedio anual de alrededor de 15 000 hasta 1996 a 72 387 en 2001. Los mexicanos

CUADRO 8
ADMISIÓN DE TRABAJADORES NO INMIGRANTES A ESTADOS UNIDOS
POR CATEGORÍA EN LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE

<i>Periodo</i>	<i>H1-B</i>	<i>H2-A</i>	<i>H2-B</i>	<i>O</i>	<i>P</i>	<i>Q</i>	<i>R</i>	<i>TLCAN*</i>	<i>Total</i>
<i>Totales</i>									
1996	144 458	9 635	14 345	9 289	35 573	2 056	8 992	34 681	259 029
1998	240 947	27 308	24 895	15 023	46 988	1 921	10 863	76 877	444 822
1999	302 326	32 372	35 815	19 194	48 471	2 485	12 689	87 441	540 793
2000	355 605	33 292	51 462	25 373	56 377	2 726	15 342	91 279	631 456
2001	384 191	27 695	72 387	29 519	55 791	2 388	17 122	95 486	684 579
<i>Norteamérica</i>									
1996	12 525	9 103	9 406	1 278	13 887	169	1 610	34 681	82 659
1998	21 966	26 662	19 555	1 788	19 799	224	2 572	76 877	169 443
1999	27 834	31 244	30 627	2 226	21 595	211	2 959	87 441	204 177
2000	32 497	31 744	44 310	3 064	24 231	223	3 454	91 279	230 800
2001	37 554	25 664	62 673	3 636	24 303	239	3 690	95 486	253 245
<i>Canadá</i>									
1996	4 192	127	1 738	688	2 900	49	595	34 438	44 727
1998	7 595	760	4 293	1 067	4 753	89	1 070	76 063	95 690
1999	10 235	766	3 946	1 188	5 580	65	1 264	85 704	107 678
2000	12 929	747	4 741	1 601	5 718	74	1 424	89 220	116 454
2001	16 454	524	5 593	1 619	5 913	91	1 439	92 915	124 548
<i>México</i>									
1996	5 273	8 833	5 539	236	5 831	98	512	243	26 563
1998	10 079	21 594	10 727	348	7 268	116	796	824	51 752
1999	12 257	26 069	18 927	561	8 731	120	907	1 737	69 309
2000	13 507	27 172	27 755	750	10 385	132	1 147	2 059	82 907
2001	14 423	21 569	41 852	881	10 508	139	1 377	2 571	93 320

FUENTE: Informe anual del Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook*, años 1999, 2000 y 2001. Temporary Admissions, Non immigrants.

* Incluye esposas e hijos.

han hecho poco uso de estas visas —alrededor de 30 por ciento—, a pesar de que es ampliamente conocido que muchos de ellos trabajan en sectores de servicios de baja capacitación. En 2000 esta proporción ascendió cuatro veces entre 1998 y 2001 (véase cuadro 8).

En general, los mexicanos recibieron cerca de 16 por ciento del total de visas H emitidas y el 62 por ciento de las emitidas en la región de Norteamérica durante 2001. Se podría concluir que, mientras que la región de América del Norte ha venido recibiendo más visas para trabajos temporales, México recibe tan sólo el 37 por ciento de ellas.

Las categorías O, P, Q y R constituyen 20 por ciento del total de los permisos para trabajar temporalmente. La visa O es otorgada a trabajadores con habilidades extraordinarias; la P para reconocidos atletas o entrenadores en programas de intercambio recíproco o culturales; la Q a trabajadores por programas de intercambio cultural; y la R para trabajadores con ocupaciones religiosas. Los mexicanos han sido admitidos en cada una de estas categorías y en la que más participan es en la categoría P (véase cuadro 8).

El TLCAN no contiene disposiciones que permitan la inmigración entre los tres países signatarios; es más, el empleo permanente no es algo que tenga que ser promovido, sino algo que tiene que ser protegido en sus países. Sin embargo, el capítulo 16 referente al movimiento temporal de inmigrantes profesionales establece la categoría trabajadores Trade NAFTA (TN),⁴² equivalente a los inmigrantes profesionistas Trade Canada (TC), que fue dispuesta en 1989 en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. A través de dicha categoría se puede admitir a visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, personal transferido entre compañías y profesionales.⁴³ Aunque no se estableció un límite específico para canadienses, en el caso de

⁴² A pesar de que para obtener la categoría TN se exigen varios requisitos, es más fácil obtener ésta que la visa H-1B, puesto que para la TN no es necesaria la aprobación del *sin* ni del Departamento del Trabajo y no se impone el periodo máximo de estancia de seis años. Los TN reciben la visa por un año, con la opción de renovarla indefinidamente, o hasta acumular ciertos requisitos para obtener la residencia permanente.

⁴³ El TLCAN facilita la entrada temporal de hombres de negocios mexicanos y canadienses que están involucrados en el comercio de bienes y servicios o en transferencias entre compañías, evitando la necesidad de certificar o validar un empleo.

los mexicanos el límite anual es de 5 500 profesionistas. En realidad, son muy pocos los mexicanos que han ingresado al mercado laboral estadounidense mediante esta categoría, y muchos los canadienses que la utilizan. De 95 915 trabajadores del TLCAN que ingresaron en 2001, sólo 2.7 por ciento provenía de México (véase cuadro 8).

Históricamente, una cantidad mayor de canadienses ha emigrado a Estados Unidos que estadounidenses a Canadá. Makmood Iqbal (2002) señala que durante los últimos años, por cada estadounidense que se muda a Canadá, tres canadienses emigran al sur de su frontera. Es un hecho que Canadá ha atraído a una gran cantidad de profesionistas del mundo durante los últimos años. Pero también es cierto que Canadá está sufriendo una fuga de cerebros, perdiendo a sus mejores y más brillantes ciudadanos (*best and the brightest*) que emigran a Estados Unidos. Esta emigración se ha vuelto más cuantiosa a raíz de la firma del Acuerdo de Libre Comercio.

A partir de la implementación del TLCAN, más de 90 por ciento de la emigración altamente capacitada de Canadá a Estados Unidos se ha dado en la categoría temporal (TN y H-1B). En cambio, la migración estadounidense a Canadá, tanto permanente como temporal, es mucho menor. Hacia 1997 Estados Unidos recibió a 131 500 canadienses, mientras que Canadá lo hizo para 13 330 estadounidenses (Iqbal 2002: 8). Se estima que un mayor acceso a las visas temporales ha causado una disminución de la demanda de visas permanentes.

Durante los últimos años, la región de Norteamérica obtuvo un promedio de 37 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 es mayoritaria. Como participación del total de aceptaciones de la categoría de no inmigrantes, México lo hizo con 14 por ciento, mientras que Canadá con 18 por ciento en 2001, brecha que ha ido reduciéndose año con año (véase cuadro 8).

Estados Unidos-México: convenios laborales

Antecedentes de la migración de mexicanos a Estados Unidos. La emigración de mexicanos a Estados Unidos ha sido cuantiosa desde

muchos años atrás. Debe recordarse que México perdió la guerra con esa nación y tuvo que ceder una parte importante de su territorio mediante el tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, quedándose muchos mexicanos habitando en estados otrora de nuestro país. La fiebre del oro o *gold rush* propició que muchos mexicanos estuvieran interesados en migrar, poblando este territorio medio deshabitado hasta entonces. Asimismo, a fines del siglo xix fueron reclutados para construir las vías ferroviarias, así como para trabajar en la agricultura. El objetivo era contar con mano de obra barata, casi incondicional, sin tener que otorgar a estos trabajadores en Estados Unidos el derecho a la ciudadanía, para que ellos pudieran tener la posibilidad de entrar y salir a su antojo (Carrasco 1997: 192), límite que conscientemente fue impuesto a los mexicanos y que se fundaba en actitudes nativistas y antiétnicas. De acuerdo con Arthur Corwin (1978), comenzaron a aparecer ciclos migratorios bien definidos provenientes de México, inmigrantes que combinaron su trabajo en los ferrocarriles con la cosecha en sus lugares de origen. Según ciertos informes, hacia 1880 había alrededor de 9 300 extranjeros de origen mexicano y 14 000 en 1900. Se estima que a principios del siglo xx, habitaban alrededor de 170 000 mexicanos en Estados Unidos.

Debemos reconocer que, durante los primeros años del siglo xx, los mexicanos tuvieron una franca bienvenida, como fue evidente durante la primera guerra mundial, dado que el restriccionismo se concentró particularmente en mantener fuera a los asiáticos y a los europeos del sudeste, como señalé con anterioridad. A raíz de la prohibición de la entrada de asiáticos, los empleadores estadounidenses desesperados trataron de buscar mano de obra barata a toda costa. Acudieron a contratadores privados que utilizaban todo tipo de medidas para reclutar a trabajadores mexicanos e importarlos al mercado laboral estadounidense. Los enganchadores, siguiendo los rieles del tren que iban del norte al sur, llegaban a estados tales como Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas —estados que desde entonces han sido los principales proveedores de mano de obra para el mercado laboral de Estados Unidos—, y recurrían a las tácticas de enganche, permitiendo a los trabajadores ganar importantes salarios. Asimismo, les ofrecían préstamos para realizar su viaje, que junto con los intereses se les deducirían de sus salarios cuando una vez hubie-

sen obtenido el trabajo (Massey *et al.* 2002: 28). Según Cardoso, una vez en ese país los *contract laborers* o trabajadores temporales bajo contrato se enfrentaban con salarios no tan jugosos, condiciones de trabajo mucho peores de las ofrecidas y tasas de interés más altas de lo prometido. Como tenían que trabajar hasta que pagaran su deuda al empleador, se consideraban enganchados hasta pagarla.

Por ejemplo, al año de haber sido aprobada la Ley de Inmigración de 1917, se inició un programa de contratación de trabajadores mexicanos de carácter informal, ya que no fue firmado bilateralmente por ambos gobiernos, el cual constituiría, históricamente, el primer programa de braceros, como lo bautizaron Kiser y Kiser.

Con una frontera semiabierta, pues no fue sino hasta 1924 que se creó la Patrulla Fronteriza, se admitieron 76 862 trabajadores mexicanos, de los cuales la mitad regresó a México. Por presiones de los agricultores del sudoeste estadounidense, el Congreso incluyó ciertas cláusulas en la ley orgánica que permitían la entrada “temporal” de trabajadores extranjeros durante la primera guerra mundial y hasta 1922. En ese entonces no se incluyeron las propuestas del gobierno de México para garantizar los contratos laborales, como se haría 25 años después, pero este acuerdo sirvió de base para que posteriormente se elaboraran los convenios de braceros que se celebraron a partir de 1942.

Desde entonces, la migración de mexicanos a Estados Unidos ha constituido un tema difícil y complejo en la agenda bilateral. A fines de los años veinte, el gobierno de México protestó por los intentos en el Congreso estadounidense por excluir a inmigrantes mexicanos como “raza indeseable” y en los treinta no solamente colaboró sino que organizó la repatriación de muchos de sus nacionales como respuesta a los intentos de expulsarlos durante la Gran Depresión.⁴⁴ Si bien hubo colaboración bilateral cuando se celebraron los convenios de braceros entre 1942 y 1964, también hubo importantes roces en la multiplicidad de ocasiones que se violaron los términos del acuerdo, cuando creció el flujo de indocumentados y cuando Estados Unidos terminó unilateralmente el convenio. Al cerrarse la puerta legal a los braceros fue incrementándose la corriente migratoria de indocumentados durante los años restantes del siglo xx hasta nues-

⁴⁴ Para mayor información consúltese Verea (2000: 61).

tros días. Y es precisamente esta migración masiva indocumentada y su creciente presencia en diversas regiones y ámbitos la que ha ocasionado problemas en la relación bilateral entre ambos países.

Se podría afirmar que los mexicanos han sido vistos por la política migratoria estadounidense como fuerza de trabajo temporal, y se ha esperado de ellos que regresen eventualmente a su país cuando hayan complementado sus funciones y/o cuando se ha terminado la demanda por su mano de obra. Nunca se ha esperado que se asienten, se asimilen ni mucho menos que adquieran la ciudadanía, a pesar de sus largos periodos de estancia como residentes legales. Hemos sido considerados culturalmente diferentes, heterogéneos y difíciles de integrar. Pocas veces se ha reconocido que los mexicanos han colaborado para el crecimiento económico estadounidense en general y de la región del sudoeste en particular. Esta actitud no responde a las causas intrínsecas de la inmigración, originada por fuerzas estructurales poderosas enraizadas en procesos y relaciones económicas y sociales complejas, que no son controladas tan fácilmente por leyes y mucho menos con murallas. La existencia de un mercado de trabajo para inmigrantes es un hecho inexorable y ha constituido por muchos años un factor de atracción en sí mismo.

Convenio sobre braceros (1942-1964). La migración mexicana en masa hacia Estados Unidos se reinició de manera importante como consecuencia de la fuerte escasez de mano de obra estadounidense, especialmente en la agricultura del sudoeste, durante la segunda guerra mundial, después de haberse paralizado por la recesión económica de los años treinta. Dicha escasez llevó a los agricultores a demandar trabajadores mexicanos para que levantaran las cosechas. De ahí que el gobierno estadounidense solicitara al mexicano su colaboración para administrar bilateralmente la corriente migratoria de trabajadores mexicanos.

En abril de 1942, el SIN —bajo la presión de los productores de azúcar— creó una comisión con el fin de estudiar la carestía de mano de obra, así como la posibilidad de su importación. Dicha comisión estaba formada por representantes de los departamentos de Agricultura, de Estado, de Trabajo y de Justicia. La conclusión a la

que llegaron fue que en Estados Unidos se requería mano de obra mexicana.

Como consecuencia, las autoridades estadounidenses iniciaron de inmediato gestiones con el gobierno de México con el fin de llegar a un acuerdo. México se resistió en un principio, pues temía que se presentara de nuevo el retorno de los trabajadores mexicanos durante una depresión. Asimismo, estaba consciente de la discriminación de que eran objeto en suelo estadounidense, y se cuestionaba si la emigración de sus trabajadores pondría en peligro el desarrollo industrial recién iniciado en el país. Sin embargo, el gobierno de México consideró los aspectos positivos de un posible programa: una importante participación en el acuerdo de gobierno a gobierno; la agricultura mexicana se podría beneficiar con los conocimientos que adquirieran los braceros durante su estancia en el país del norte; se presentaba una oportunidad de participar significativamente con los aliados en la guerra; y, a través de los ingresos de los braceros, entraría al país una cantidad importante de divisas.

Los aspectos positivos que brindaría un acuerdo pesaron más que los negativos y así, el 23 de julio de 1942 se celebró el primer convenio “formal” de braceros entre los gobiernos de México y Estados Unidos. En él quedaron incorporadas las demandas mexicanas que procuraban la defensa de sus ciudadanos: garantías de un trato no discriminatorio, condiciones de trabajo dignas y salarios equitativos a los recibidos por los estadounidenses.⁴⁵

Los principales puntos del acuerdo fueron los siguientes:

- a) Los trabajadores mexicanos solamente deberían cubrir la escasez de mano de obra y no desplazar a trabajadores locales.
- b) No podrían ser reclutados por el ejército de Estados Unidos, y el gobierno de ese país sería el contratista.
- c) No habría trato discriminatorio para los mexicanos en territorio estadounidense.
- d) Se garantizarían los gastos de transportación de ida y vuelta, así como los viáticos durante el viaje del trabajador.

⁴⁵ El acuerdo entró en vigencia el 4 de agosto de 1942 al ratificarse mediante el intercambio de notas diplomáticas. En Morales (1981: 115).

- e) La contratación se haría sobre la base de un contrato por escrito entre el trabajador y su patrón.
- f) El trabajo de los braceros se destinaría exclusivamente a la agricultura.
- g) Los braceros quedarían en libertad de realizar sus compras donde ellos decidieran.
- h) Las habitaciones e instalaciones sanitarias deberían estar en buenas condiciones.
- i) Se autorizarían deducciones a los salarios hasta de 10 por ciento, como un ahorro que tendría depositado el patrón y que sería devuelto al trabajador a su regreso a México.
- j) El trabajador debería garantizar cuando menos tres cuartas partes del tiempo de duración del contrato.
- k) Los salarios deberían ser iguales a los que se hubieran fijado en el área a donde se destinaría el trabajador contratado, pero en ningún caso podrían ser menores de treinta centavos de dólar por hora (Bustamante 1975: 24).

El primer centro de contratación se estableció en la ciudad de México en 1942, pero muy pronto surgieron dificultades para los administradores del programa en nuestro país porque el número de solicitantes excedía por mucho al de los aceptados. En 1944, para evitar grandes concentraciones en la capital, se crearon otros dos centros de contratación, uno en Guadalajara y otro en Irapuato; tres años después en Zacatecas, Chihuahua, Tampico y Aguascalientes. Para 1950, en los centros de Hermosillo, Chihuahua y Monterrey se contrataba a todos los trabajadores migratorios que iban a Estados Unidos bajo el amparo del convenio sobre braceros.

Cabe señalar que ninguno de los centros de contratación estuvo situado en la frontera, debido a que el gobierno de México consideró que era mejor para sus intereses que la contratación fuera en el centro de la república, donde se encontraba el grueso de la población rural desempleada o subempleada del país. Además, si la contratación se realizaba cerca de la frontera, atraería a miles de campesinos que eran necesarios para levantar las cosechas de algodón, principalmente de los grandes campos agrícolas capitalistas en los estados del norte de México.

En términos generales, el convenio de braceros propició la emigración de trabajadores sin documentos y dificultó a nuestro gobierno el ejercicio de su responsabilidad a fin de proteger realmente a sus ciudadanos. Varios autores han proporcionado una relación de cifras entre los braceros admitidos y los que emigraron sin documentos. Así, durante el periodo 1942-1947, Ernesto Galarza (1964: 52-53) señala que 220 640 trabajadores mexicanos fueron contratados bajo los términos de los convenios sobre braceros y 343 896 trabajadores fueron aprehendidos y deportados por las autoridades estadounidenses por no cumplir con las leyes migratorias. Wayne Cornelius (1978: 4) ha proporcionado cifras semejantes a las de Galarza; calcula que durante el mismo periodo se contrataron 219 000 braceros mexicanos y que se deportaron 372 922 trabajadores indocumentados. Por su parte, Richard Craig hace una distinción entre los 200 000 mexicanos que fueron contratados en el programa de braceros para participar en las labores agrícolas, y los 130 000 trabajadores adicionales que fueron contratados para dedicarse al mantenimiento de las instalaciones ferroviarias estadounidenses durante el periodo 1943-1946.⁴⁶

De las cifras anteriores podemos deducir que la firma del primer convenio sobre braceros propició la inmigración de trabajadores sin documentos, excediendo desde entonces el número de trabajadores contratados legalmente bajo los términos del acuerdo bilateral.

En noviembre de 1946, el Departamento de Estado notificó al gobierno de México su intención de poner fin al Programa Bracero, y en abril de 1947 el Congreso estadounidense aprobó la Ley Pública 40, que pretendía dar fin al programa.

De acuerdo con el criterio de Richard Craig, México se benefició del programa de una manera importante durante estos años. Por un lado, las relaciones con Estados Unidos fueron más cordiales como resultado del programa de braceros y, por otro, ingresaron por concepto de

⁴⁶ En 1943, el gobierno de Estados Unidos solicitó al de México la firma de un acuerdo relacionado con la importación de trabajadores para laborar en los ferrocarriles. Estos trabajadores estarían exentos del servicio militar estadounidense, se les garantizaría un trato no discriminatorio y les ampararía la Ley Federal del Trabajo mexicana en su artículo 29. Asimismo, se estipuló que los mexicanos no podrían desplazar a los trabajadores nacionales, ni afectar los salarios vigentes o las condiciones de trabajo. Después de una suspensión del acuerdo, en agosto de 1943, debido a que México exigía mejores salarios, continuó hasta febrero de 1946 cuando el gobierno estadounidense lo dio por terminado. Véase Craig (1971: 40).

remesas aproximadamente 205 millones de dólares durante esos cinco años. Asimismo, los braceros regresaron a su lugar de origen dueños de una tecnología agrícola avanzada y con un horizonte cultural más amplio que acrecentaría el mutuo entendimiento tanto entre los ciudadanos como entre los gobiernos. Este criterio se basa fundamentalmente en las declaraciones que, en ese entonces, hacían los funcionarios públicos mexicanos en torno a los beneficios que traían a nuestro país los braceros que habían trabajado en Estados Unidos.

Los contratos verificados de 1948 a 1951 se diferenciaron del precedente, en que la contratación de los braceros fue hecha directamente por los agricultores estadounidenses. Una vez que el Departamento de Trabajo, a través del Servicio de Empleo de Estados Unidos, certificaba la escasez de mano de obra y el trabajador era reclutado en México, el empresario —y no el gobierno— se responsabilizaba del costo de su transportación y viáticos, así como de su regreso a México.

Los contratos de trabajo entre el bracero y el empleador ya no especificaban un salario-hora mínima, ni se establecía un mecanismo para la investigación y solución de las quejas que fueran presentadas. Los empresarios debían garantizar, previo a la contratación, un fondo de 25 dólares por cada bracero, con el fin de asegurar su regreso a México. Los cónsules mexicanos y el personal del Servicio de Empleo quedaron autorizados para inspeccionar los campos de trabajo periódicamente.

Durante este periodo hubo dos puntos que se discutieron ampliamente entre ambos gobiernos: la localización de los centros de reclutamiento en México y el veto que unilateralmente había ejercido nuestro gobierno contra los estados en donde se discriminaba a los mexicanos, específicamente Texas.⁴⁷

El contexto estructural en el que operó la contratación de braceros después de la segunda guerra mundial fue puesto en evidencia en lo que se llamó “el incidente de octubre de 1948”. El gobierno de México había aceptado desde un principio la noción de que se pagaría a los braceros de acuerdo con los salarios prevalecientes en la región. Mientras duró la guerra no se abusó de tal principio. Sin embargo,

⁴⁷ El gobierno de México se oponía a instalar centros de reclutamiento en la frontera, debido a que esto propiciaría la emigración ilegal.

los empresarios texanos del algodón fijaron la cantidad de 2.50 dólares por cien libras de algodón pizcado y un representante del Departamento del Trabajo estadounidense aceptó esta decisión unilateral de los empresarios. Ante este abuso, el gobierno de México exigió tres dólares por la pizca de esa cantidad de algodón.

La indignación de los empresarios agrícolas texanos frente a la exigencia de los representantes mexicanos se transformó en un acto de fuerza, y haciendo caso omiso del convenio sobre braceros, anunciaron la apertura de la frontera a todo el que quisiera trabajar por 2.50 dólares por cien libras pizcadas de algodón. La reacción del gobierno de México fue la decisión de prohibir la contratación de trabajadores mexicanos con destino al estado de Texas. A pesar de que el gobierno estadounidense aceptó que se había cometido una violación y ofreció que esto no se repetiría, los texanos continuaron las prácticas tradicionales de contratación.

En agosto de 1949, se adoptó la política del *drying out*, en la cual ambos gobiernos acordaron que se legalizaría a todos los trabajadores ilegales que se encontraran en aquel país hasta el 1 de agosto inclusive, y tendrían preferencia para ser contratados los mexicanos que por primera vez pretendieran entrar a Estados Unidos. Según la investigación de Kerstein, se legalizaron 7 200 indocumentados. Asimismo, acordaron negar mano de obra mexicana legal o certificados de braceros a los empresarios que continuaran contratando trabajadores ilegales. Estados Unidos logró que México eliminara la práctica unilateral de la lista negra “hacia Texas”, y que la localización precisa de los centros de reclutamiento estuviera en Hermosillo, Chihuahua y Monterrey. Galarza opina que la política del *drying out* fue una importante concesión oficial a los empresarios agrícolas, quienes ya no tenían que pagar el transporte y además se beneficiaron con la depresión de los salarios que causó esta abundancia de mano de obra. Señala que en el año fiscal de 1950 se admitieron 19 813 braceros y se legalizó a 96 239 trabajadores ilegales (1964: 60). Otra fuente señala que 238 439 trabajadores fueron contratados y/o legalizados entre 1947-1951 (Carrasco 1997: 195).

Por lo que se refiere al dinero que ingresó al país por concepto de los salarios que percibieron los mexicanos —braceros e indocumentados— de acuerdo a cifras oficiales, en 1948 alcanzó la suma de

21.6 millones de dólares; en 1949, 17.6 millones; en 1950, 19.5 millones; y en 1951 se incrementó a 29.5 millones de dólares.⁴⁸

A principios de la década de los cincuenta ninguna de las partes involucradas en el programa bracero —como se administró en este periodo de 1948 a 1951— estaba satisfecha. Los empresarios estadounidenses insistían en ubicar los centros de reclutamiento en ciudades mexicanas fronterizas, y el sindicato nacional de trabajadores agrícolas de Estados Unidos pedía la cancelación definitiva del programa porque estaba afectando seriamente las condiciones laborales internas.

Por su parte, el gobierno de México había expresado su insatisfacción con el programa, debido a que era un sistema de contratación unilateral libre, porque había emigrado un gran número de obreros industrializados calificados provenientes de las ciudades cercanas a la frontera y porque poco podía hacer en materia de negociación de mejores salarios para sus trabajadores. Asimismo, las remisiones de los trabajadores migratorios se estaban gastando en Estados Unidos debido a que las familias de los braceros se habían ido a residir a la frontera (Ojeda 1974: 394).

En 1951, al estallar la guerra de Corea, el gobierno de Estados Unidos solicitó nuevamente el servicio de los braceros. La posición del gobierno de México para la reanudación de un acuerdo fue la exigencia de que el gobierno estadounidense formara parte integrante del convenio. Esta petición del gobierno mexicano dio lugar a la promulgación de la Ley Pública 78, la cual se aprobó el 13 de junio de 1951. Con este instrumento intergubernamental se pretendía obtener un control y una adecuada protección para los trabajadores mexicanos. La diferencia entre uno y otro consistió en que el Departamento del Trabajo se convirtió en el nuevo empleador, confiriendo a su secretario la responsabilidad de certificar la necesidad de braceros, no sólo para autorizar su reclutamiento en México sino para garantizar los términos de su contrato, en cuanto a transporte y salarios se refiere.⁴⁹

La Ley Pública 78 otorgó autoridad al Departamento del Trabajo para:

⁴⁸ Compendio estadístico 1951, p. 285; y 1952, p. 221, en Craig (1971: 59).

⁴⁹ Se rectificaron ciertas condiciones laborales: los contratos iban de seis semanas a seis meses en lugar de ser anuales; y se les garantizaba el trabajo por el 75 por ciento del tiempo estipulado en el convenio.

- a) Contratar mexicanos —incluyendo a los indocumentados que ya se encontraban en ese país.
- b) Establecer y administrar centros de recepción cerca de la frontera con México, con el fin de recibir y dar habitación a los braceros, mientras quedaban concluidos los arreglos para su empleo en Estados Unidos o bien para su regreso a México.
- c) Transportar, dar asistencia y atención médica a los braceros desde su reclutamiento hasta su llegada a los centros de recepción estadounidenses.
- d) Asistir a empresarios y trabajadores en la negociación de sus contratos individuales de trabajo.
- e) Garantizar el cumplimiento de los contratos por parte de los empresarios en lo referente a salarios y transportación.

Una vez aprobada la Ley Pública 78,⁵⁰ se firmó un nuevo acuerdo bilateral sobre braceros el 11 de agosto de 1951, en el cual quedaron estipulados, entre otros asuntos: las actividades agrícolas en las que los braceros podían emplearse; el derecho de negociar sobre los términos del acuerdo; se indicaba la localización de los centros de reclutamiento en México y de recepción en Estados Unidos; se condenaba la discriminación; se ratificó la prioridad a los trabajadores nacionales; se establecía que el Departamento del Trabajo era la única entidad responsable en la determinación de los salarios; se garantizaba un mínimo de tres cuartas partes de duración de los contratos; y se garantizaba el pago de transportación y viáticos. Los trabajadores mexicanos tenían derecho a elegir a sus representantes; no podían ser utilizados como rompehuelgas y no tenían derecho a la seguridad social. Este acuerdo, con varias enmiendas y extensiones, se mantuvo vigente hasta fines de 1964.

Cabe destacar que el 20 de marzo de 1952 se aprobó la Ley Pública 283, la cual castigaba a quienes importaran, transportaran y concentraran a trabajadores indocumentados. El 19 de mayo de ese mismo año se dio por terminada una ampliación de 18 meses del acuerdo de 1951. La Ley de 1952 estableció por primera vez la categoría H-2, de no inmigrante, en la sección 101(a)(15) (H), que autoriza la admi-

⁵⁰ La Ley Pública 78 estuvo en vigor hasta el 3 de diciembre de 1953 y posteriormente fue objeto de varias extensiones: al 31 de diciembre de 1955, al 30 de junio de 1951 y al 31 de diciembre de 1963.

sión temporal de trabajadores extranjeros no calificados a pequeña escala sin aprobación especial del Congreso. También da una cobertura legal al trabajador *commuter* en la frontera (Corwin 1978: 150).

En septiembre de 1953, cuando dieron principio las negociaciones bilaterales para la extensión del acuerdo, quedó claro que la administración de Eisenhower reflejaba una línea dura favorable a las recomendaciones de los empresarios agrícolas. Estados Unidos quería negociar que México reabriera el Centro de Monterrey, y se quería establecer un procedimiento para llevar a cabo la determinación de los salarios. México se negó a reabrir el Centro de Monterrey y el Departamento del Trabajo estadounidense señaló que no tenía derecho legal para fijar el salario; que únicamente estaba autorizado a averiguar el salario que los empresarios estuvieran pagando. Como consecuencia, a partir de 1954, el gobierno estadounidense optó por reclutar unilateralmente a los braceros, motivado, sobre todo, por las presiones que ejercían los empresarios agrícolas.

Al aprobarse la Ley Pública 309, el 10 de mayo de 1954, se firmó un nuevo acuerdo de reclutamiento unilateral. En éste, vigente hasta el 31 de diciembre de 1955, quedó estipulado que el Departamento del Trabajo sería el encargado de determinar los “salarios imperantes”, aunque el de México tendría derecho a solicitar su revisión. Se señaló que, en caso de haber desacuerdo entre las partes, el reclutamiento de trabajadores seguiría ininterrumpidamente hasta que se llegase a una solución. Asimismo, se acordó que el trabajador tendría derecho al seguro de ocupación y de desempleo. Se estableció que las prácticas de “listas negras” serían conjuntas, y que México no tendría derecho a llevarla a cabo unilateralmente. Los empleadores pagarían los gastos de transporte y viáticos sólo en proporción a los servicios prestados por el trabajador y no totalmente. Los centros de reclutamiento estarían —además de en Durango, Irapuato y Guadalajara— en Mexicali, Monterrey y Chihuahua.

Este acuerdo de reclutamiento unilateral dio lugar a un control completo sobre los braceros por parte de las autoridades estadounidenses. La pérdida de poder de negociación del gobierno mexicano frente al estadounidense se debió, principalmente, a que aquél consideró que la entrada de divisas por concepto de los salarios ganados por los braceros era importante para la economía del país, y a que la salida

de un buen número de mexicanos aliviaba el problema del desempleo causado por el alto índice de crecimiento demográfico y por su contraído mercado de trabajo, incapaz de dotar a sus ciudadanos de una oportunidad de empleo.

Debe hacerse notar que, como consecuencia de este reclutamiento unilateral, un mayor número de ilegales entró a Estados Unidos. Durante el periodo 1946-1950 se admitieron 346 845 braceros, y se aprehendieron y deportaron 1 283 696 indocumentados, y de 1951 a 1955 se admitieron 1 298 163 braceros y se deportaron 3 081 691 indocumentados (Alba 1976: 155). La diferencia entre los dos periodos es notoria, sobre todo en el incremento sustancial de los trabajadores que penetraron subrepticamente al país del norte. Como consecuencia de la terminación de la guerra de Corea, en 1953, la demanda de mano de obra mexicana en Estados Unidos descendió. En ese entonces se comenzó a considerar la presencia del trabajador ilegal como causante de desempleo en la Unión Americana. Los sindicatos declararon que el tráfico de indocumentados era destructivo para su bienestar; como resultado de ello, se originó la famosa deportación masiva denominada Operación Wetback o de “espaldas mojadas”, irónicamente al mismo tiempo que continuaba el acuerdo de braceros entre México y Estados Unidos.⁵¹ Tan sólo en 1954 se deportó a 1 075 168 mexicanos indocumentados (véase cuadro 9). Esta operación fue más allá de lo debido, deportándose también a ciudadanos estadounidenses con ascendencia mexicana, a quienes les negaron la oportunidad de presentar sus casos aun cuando, de haberlo hecho, no habrían sido deportados. Entre 1954 y 1959 más 3.7 millones de personas fueron deportadas, muchas de las cuales se prestaron a esto en forma voluntaria. Estas deportaciones se caracterizaron por su crueldad y su rudeza, violando con ello los más mínimos derechos humanos. El Departamento del Trabajo fue exigiendo cada vez más el cuidado y protección tanto de los braceros mexicanos como de los trabajadores agrícolas internos.

En 1959 el Congreso de Estados Unidos expidió la ley New Wagner-Peyser, mediante la cual se pedía que se pagaran los salarios pre-

⁵¹ El 17 de junio de 1954, el procurador general de estados Unidos, Herbert Brownell Jr., ordenó un freno a la inmigración ilegal, cediendo la responsabilidad al comisionado del SIA, Joseph Swing. En Carrasco (1997: 197).

CUADRO 9
LA MIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS

<i>Año fiscal</i>	<i>Inmigrantes mexicanos admitidos legalmente</i>	<i>Braceros</i>	<i>Trabajadores H-2</i>	<i>Deportados</i>
1924	87 648			4 614
1925	32 378			2 961
1926	42 638			4 047
1927	66 766			4 495
1928	57 765			5 529
1929	38 980			8 538
1930	11 915			18 319
1931	2 627			8 409
1932	1 674			7 116
1933	1 514			15 875
1934	1 470			8 910
1935	1 232			9 139
1936	1 308			9 534
1937	1 918			9 534
1938	2 014			8 648
1939	2 265			9 376
1940	1 914			8 051
1941	2 068			6 082
1942	1 282	4 203		ND
1943	3 985	52 098		8 189
1944	6 399	62 170		26 689
1945	6 455	49 454		63 602
1946	6 805	32 043		91 456
1947	7 775	19 632		182 986
1948	8 730	35 345		179 385
1949	7 977	107 000		278,538
1950	6 841	67 500		435 215
1951	6 372	192 200		500 000
1952	9 600	197 100		543 538
1953	18 454	201 380		865 318
1954	37 456	309 033		1 075 168
1955	50 772	398 650		242 608
1956	65 047	445 167		72 442
1957	49 154	436 049		44 451
1958	26 712	432 857		37 422
1959	23 061	437 643		30 196
1960	32 084	315 846		29 651
1961	41 632	291 420		29 817
1962	55 921	194 978		30 272

1963	55 253	186 865	39 124
1964	32 967	177 736	43 844
1965	37 969	20 236	55 340
1966	45 163	8 647	89 751
1967	42 371	7 703	108 327
1968	43 563		151 705
1969	44 623		201 636
1970	44 469		219 254
1971	50 103		290 152
1972	64 040		355 099
1973	70 141		480 588
1974	71 586		616 630
1975	62 205		579 448
1976	57 863		848 130
1977	44 079		792 613
1978	92 367		841 525
1979	52 096		866 761
1980	56 680		817 479
1981	101 268	ND	874 433
1982	56 106	ND	887 481
1983	59 079	ND	1 172 292
1984	57 557	ND	1 170 769
1985	61 077	24 544	1 266 999
1986	66 533	ND	1 671 458
1987	72 351	ND	1 139 606
1988	95 039	ND	949 722
1989	405 172	46 570	865 291
1990	679 068	35 973	ND
1991	946 167	39 882	ND
1992	213 802	34 442	1 168 946
1993	126 561	29 475	1 230 124
1994	111 398	28 872	999 890
1995	89 932	25 587	1 293 508
1996	163 572	23 980	1 523 141
1997	146 865	ND	1 387 650
1998	131 575	52 203	1 522 918
1999	147 573	44 993	1 634 055
2000	173 919	54 927	1 744 304
2001	206 426	63 421	1 315 678
2002	ND	ND	904 724

ND. No disponible.

FUENTES: García Griego y Vereá, *México y Estados Unidos...* 117-121. Statistical Abstract of Latin America, vol. 29, Parte 1, 1992, p. 437. Para años posteriores a 1985, *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, Enforcement, 1999, 2000 y 2001*; US Department of Justice, Immigration and Naturalization Service (2002), *Annual Report: Legal Immigration*, Fiscal Year 2001, p. 6

dominantes y se garantizaran las condiciones mínimas de trabajo para los trabajadores agrícolas estadounidenses. Las exigencias del gobierno para la garantía de sus nacionales se extendía en beneficio de los trabajadores agrícolas, que anteriormente no habían disfrutado de los derechos de la legislación laboral de ese país. Por otro lado, las fuerzas sindicales agrícolas, que antes no se dejaban sentir en los organismos representativos de la Unión Americana, comenzaron a adquirir conciencia de sus derechos y fuerza para reclamarlos.

A principios de 1961 el presidente Kennedy hizo notar su posición respecto a los trabajadores migratorios al recomendar cuatro enmiendas a la Ley Pública 78:

- a)* Autorizar al Departamento del Trabajo establecer límites al número de braceros, con el fin de notificar a los trabajadores nacionales.
- b)* Ofrecer condiciones simultáneas de empleo a trabajadores nacionales y a braceros.
- c)* Permitir que los braceros fueran empleados en temporada agrícola, y que en ningún caso se les permitiera el manejo de maquinaria agrícola industrial.
- d)* Otorgar el mismo salario tanto a trabajadores nacionales como a braceros.

Se prorrogó la Ley Pública 78 por dos años más, es decir, hasta el 31 de diciembre de 1963, a pesar de la fuerte oposición del Senado estadounidense. Sin embargo, el 29 de mayo de 1963, la Cámara de Representantes votó en contra de la prórroga de dicha ley, considerando que el programa de braceros terminaría a finales de 1963. El gobierno de México luchó por la prórroga de un año más. La Ley Pública quedó definitivamente cancelada el 31 de diciembre de 1964 y, por tanto, el programa de braceros.

La negativa fue resultado de poderosas presiones políticas, como fueron: el movimiento de sindicalización de los trabajadores agrícolas estadounidenses, especialmente la AFL-CIO; la utilización de máquinas mecánicas para recolectar las cosechas, que hicieron cada vez más innecesaria la mano de obra; y los cambios de política interna en lo relativo a la seguridad social y a los programas de beneficencia. Sin

embargo, los argumentos aducidos entonces eran que el empleo de los trabajadores mexicanos tenía un efecto adverso sobre las condiciones de salario y laborales, en general, de los trabajadores del país; que el número de indocumentados que entraba a Estados Unidos era mayor cuando el programa de contratación legal estaba vigente; que dicho programa sólo beneficiaba a un número reducido de grandes agricultores y afectaba a los pequeños; que el trabajador era víctima de sobreexplotación; y que había suficiente mano de obra local disponible, pero que por los bajos salarios y pobres condiciones de trabajo, se negaba a realizar las labores agrícolas.

En realidad, una de las consecuencias que ocasionó la terminación del programa de braceros fue el incremento de la corriente migratoria subrepticia. Surgió entonces el tráfico de trabajadores indocumentados con sus fenómenos colaterales de violación de las leyes, falsificación de documentos, corrupción de los agentes de la autoridad y, lo que es peor, explotaciones, fraudes y toda una serie de actividades clandestinas de las que ha sido víctima el trabajador mexicano.

Durante los 22 años de duración del programa de braceros, el gobierno de México demostró un desconocimiento de la verdadera situación que padecían sus ciudadanos en Estados Unidos y solamente se limitó a protestar por los actos discriminatorios, que jamás dejaron de ocurrir. México consideró que el programa fue benéfico para el país, ya que sirvió como una válvula de escape en favor de la estabilidad política y social internas y, además, representó una fuente de divisas importante: se calcula que durante la década de los cincuenta la cantidad enviada a México por los trabajadores agrícolas fluctuó entre los 22 y 122 millones de dólares anualmente. Otra fuente señalaba que durante la vigencia efectiva de la Ley Pública 78, más de mil doscientos millones de dólares fueron remitidos a México.⁵²

⁵² Los cálculos de las fuentes oficiales mexicanas indican que durante el periodo 1954-1959, doscientos millones de dólares llegaron a nuestro país por este concepto (Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *Revista de Estadística* 19: 422, 21: 119, 22: 108 y 23: 168, en Craig 1977: 17). Una publicación del gobierno estadounidense calculaba que en 1957 los braceros obtuvieron ganancias aproximadamente por doscientos millones de dólares, de los cuales la mitad fue enviada a México (U.S. Department of Labor, *Farm Labor Fact Book*, p. 176, en Craig 1977: 17).

La posición del gobierno de nuestro país, en ese entonces, era que la emigración era inevitable y que era mejor programarla en lugar de que se diera en un marco de clandestinidad. Se pensaba que los acuerdos otorgarían una garantía de respeto a las condiciones de trabajo, pero el resultado de éstos fue que desafortunadamente fueron más violados que respetados.

Los factores que contribuyeron a la constante violación de las estipulaciones del convenio internacional por parte de los empresarios agrícolas fueron:

- a) Los empresarios contrataban braceros sin tomar en cuenta los centros de reclutamiento manejados por el gobierno de México.
- b) La colaboración de la policía fronteriza para admitir trabajadores como braceros, sin tomar en cuenta si estaban autorizados por el gobierno de México.
- c) La colaboración de la policía fronteriza en la práctica *drying out* con los granjeros provocó que, en ocasiones, las aprehensiones se hicieran “sobre pedido”, en términos de número y experiencia en el tipo de trabajo deseado por el granjero.
- d) La indiferencia del gobierno estadounidense hacia las violaciones denunciadas por el gobierno de México.

A principios de la década de los sesenta los agricultores, dependientes ya de mano de obra mexicana, encontraron mucho más fácil contratar a trabajadores en forma indocumentada, que ajustarse a todos los trámites burocráticos y costosos que exigía el programa de braceros, por lo que dejaron de presionar para que se continuara con dicho convenio. Muchos de los agricultores solicitaron un ajuste de estatus para sus braceros, y 386 000 mexicanos recibieron visas de residentes permanentes durante 1960-1968, casi el doble de las que se otorgaron a nuestros connacionales entre 1950-1958 (Massey *et al.* 2002: 43).

Como consecuencia, los beneficiados durante la vigencia de los convenios de braceros fueron los empresarios agrícolas estadounidenses, quienes tuvieron disponible mano de obra abundante y barata. Dichos convenios se convirtieron en un foco de atracción para la emigración pues, independientemente de la cuota fijada, se incrementó el paso subrepticio de migrantes.

Por último, cabe señalar que después de la terminación del programa, muchos trabajadores mexicanos fueron admitidos en un “acuerdo básico” temporal, que rigió durante 1965-1967, con el fin de ayudar a los agricultores de California y Arizona a ajustarse a la suspensión de la mano de obra de los braceros. Si se analiza el cuadro 10 se observará que en 1966 fueron admitidos 8 647 braceros, y 7 703 en 1967.

Así, alrededor de 4.6 millones de mexicanos fueron admitidos y contratados en forma temporal para trabajar en el sector agrícola durante los 22 años que duró vigente el convenio, siendo que 72 por ciento de esta cantidad fue contratado en sus últimos nueve años, entre 1955 y 1964. Muchos otros ingresaron en forma no autorizada; se calcula que se registraron alrededor de 4.7 millones de aprehensiones en la frontera durante el periodo de vigencia del convenio (véase cuadro 9).⁵³

La etapa posbracera. Después del fin del Convenio sobre Braceros, los empleadores agrícolas han podido contratar temporalmente a trabajadores agrícolas gracias a la fracción 101 (15) (H) (ii) de la Ley de Inmigración. Dentro de esta categoría, los trabajadores agrícolas son admitidos bajo el subinciso A y, por esa razón, son conocidos como trabajadores H-2A. Como se puede observar en el cuadro 10 son muy pocos los trabajadores que han sido contratados bajo la categoría H-2 y muchos más los que han sido aprehendidos en la frontera por cruzar sin documentos.

A partir de 1968, la migración mexicana tuvo que ajustarse a las nuevas reglas del juego restriccionista, pues quedó sujeta al límite establecido para el hemisferio occidental de 20 000 mil visas por país. Es decir, los mexicanos por primera vez se vieron forzados a competir junto con los otros países de América Latina por participar en una cuota fija y esto duró hasta mediados de la década de los setenta. En 1977, como respuesta a una demanda hecha al *SIN* en el entendido que se le estaba negando a México injustamente acceso a visas del hemisferio, las cortes decidieron apartar 144 946 visas —originalmente uti-

⁵³ No hay que olvidar que una persona puede ser aprehendida y deportada varias veces en un mismo año, por lo que el número de aprehensiones no muestra la cantidad de indocumentados que han logrado entrar y permanecer en territorio estadounidense.

lizadas para admitir a refugiados cubanos— adicionales al límite hemisférico. El denominado Program Silva tuvo vigencia de 1977-1981, y temporalmente expandió el otorgamiento de visas a los mexicanos.

Es un hecho que a partir del fin del convenio sobre braceros la mayoría de los mexicanos han ingresado como indocumentados, salvo excepciones como se ha demostrado con anterioridad. Esta situación ha conducido a un debate permanente y en ocasiones muy álgido entre diversos sectores.

Desde entonces, las autoridades estadounidenses se han propuesto evitar a toda costa la entrada del flujo masivo de inmigrantes indocumentados, procedentes principalmente de la frontera con México, adoptando medidas destinadas a reforzar, sobre todo, la seguridad en su frontera sur. Así, desde 1993 se ha venido aumentando el presupuesto para vigilar la frontera sur, lo que ha ocasionado que se duplique el número de elementos de la Patrulla Fronteriza de cuatro mil a más de nueve mil en 2000. Se han puesto en marcha operaciones fronterizas como las Gatekeeper, Blockade, Hold the Line, Safeguard y Hard Line en diferentes puntos de la zona, con el fin de capturar y deportar más y con mayor eficiencia a los indocumentados. Asimismo, se han implementado medidas para el combate contra los contrabandistas de inmigrantes.

Simultáneamente, el impresionante desarrollo de la tecnología, ha permitido una comunicación mucho más rápida, ágil y muy variada, con conexiones mucho más estrechas entre comunidades de ambos lados de la frontera. Esta situación ha permitido que se expandan las redes que interconectan a múltiples comunidades, dando como resultado la construcción de comunidades transnacionales. Es decir, se ha establecido una circulación de viejos y nuevos flujos de trabajadores que inician su proceso de forma temporal, pero después de un tiempo generan tales condiciones en el lugar de destino que se mueven en varias direcciones y algunos llegan a vivir simultáneamente en más de un espacio nacional (Caban 1998: 210). Estas crecientes interconexiones sociales proveen hoy un vehículo aun más poderoso para promover la inmigración, convirtiéndose a su vez en factores que la estimulan más. Es decir, se ha desarrollado un sistema único de contratación de mano de obra transnacional, de carácter informal, que hoy se constituye en el patrón tradicional para emigrar.

Hoy día, con las sofisticadas comunicaciones e interconexiones, los empleadores de un condado estadounidense fácilmente contratan a un trabajador mexicano de un pueblo o municipio específico del cual probablemente han obtenido otros trabajadores, convirtiéndose éste en un patrón de contratación de mano de obra indocumentada (Verea 1999c: 11). En estados como California, ciertas empresas dependen de trabajadores “eventuales, de contingencia o sobre pedido”, que con frecuencia son inmigrantes recién llegados, la mayoría de ellos mexicanos indocumentados. Dichos empresarios han adoptado la tradición de apoyarse en los sistemas familiares de inmigrantes de primera o segunda generación, como principal medio para el reclutamiento de trabajadores eventuales o temporales (Cornelius 1989: 50).

Los indocumentados siguen cruzando la frontera, quizás ahora por lugares más recónditos debido a la brutal militarización de la zona, registrándose una reducción de las aprehensiones (véase cuadro 9), pero sobre todo cambios de localización de las mismas. Y, precisamente, debido a este refuerzo en la vigilancia fronteriza sin precedente, no sólo las violaciones a los derechos humanos se han incrementado significativamente, sino el número de muertes —alrededor de 350 anualmente—, ha generado una amplia insatisfacción en México.⁵⁴

La población de origen mexicano en el siglo XXI. Durante las últimas dos décadas del siglo XX, la población latina ha ido aumentando considerablemente y se ha convertido en la minoría étnica más numerosa en Estados Unidos sobrepasando al número de afroamericanos que es de 38.3 millones. Si en 1980 los latinos constituían 6.4 por ciento de la población estadounidense, en el 2002 llegaron a alrededor de 38.8 millones de personas representando el 13.5 por ciento de la población.* Los anglosajones siguen siendo mayoría (236.2 millones), los asiáticos suman 13.1 millones y los indígenas 4.3. Cabe des-

⁵⁴ Para mayor información sobre la situación en la frontera norte véase Verea (2000).

* La Oficina del Censo estadounidense divulgó el 18 de junio del 2003 que debido en gran parte a la inmigración, la población hispana creció 9.8 por ciento. Uno de cada 3 hispanos tiene menos de 18 años de edad, lo cual lo sitúa por debajo del promedio nacional que supera los 35 años; esto indica el gran potencial de crecimiento demográfico que tiene tal minoría.

taclar que datos provenientes del censo del 2000 confirmaron que de 31.1 millones de personas nacidas en el extranjero, alrededor de 7.5 millones son indocumentados, cantidad sumamente significativa para cualquier lugar del mundo. Cálculos realizados con base en las tendencias recientes, y si la política migratoria se mantiene sin cambios sustantivos, alrededor de trece millones de inmigrantes se podrían establecer en Estados Unidos durante los próximos diez años (Gribbin 2001).

Las principales razones que se han aducido para explicar este creciente aumento de los flujos migratorios son la constante demanda de mano de obra en el mercado de trabajo estadounidense; la abundante fuerza laboral extranjera en busca de mejores oportunidades de empleo, salario y calidad de vida; el creciente aumento de la población latina con sus altas tasas de natalidad (un promedio de tres hijos por mujer latina, comparado con 1.8 hijos por mujer blanca no hispana).⁵⁵ Otro factor que es digno mencionar ha sido el incremento de naturalizaciones, generado tanto por el Programa de Amnistía aprobado por la IRCA en 1986, como por el ambiente antiinmigratorio de los noventa, el cual ha impulsado a los residentes a buscar la ciudadanía.

La naturalización es un fenómeno relativamente nuevo entre residentes mexicanos, dada la cercanía geográfica. Hasta mediados de los noventa eran pocas las solicitudes de este tipo —alrededor de 250 000— las que se recibían provenientes de la comunidad latina. Sin embargo, esta tendencia ha venido cambiando drásticamente.⁵⁶ Alrededor de 4 000 000 de inmigrantes han obtenido la naturalización desde 1995 —1.9 millones son latinos—. Para contrastar este importante aumento, basta recordar que durante la década de los noventa, 5.7 millones de extranjeros recibieron la naturalización, más del doble que en los ochenta (2.2 millones de naturalizaciones) y más del triple que en los setenta (1.5 millones).⁵⁷ Para destacar la importancia de las recientes naturalizaciones, desde 1907, 18 millones de inmigrantes se han naturalizado y de éstos una tercera parte lo hizo

⁵⁵ “Un promedio de tres hijos por mujer latina, comparado a 1.8 hijos por mujer blanca no hispana”, *The Economist*, 11 de marzo de 2000, survey 4, “Oh Say Can You See”.

⁵⁶ “More Wait to Pledge Allegiance”, *The New York Times*, 18 de abril de 1998, p. 1a.

⁵⁷ Se calcula que alrededor de 1.33 millones de solicitudes para la obtención de la naturalización se encuentran en lista de espera. Véase Pachon y Pantoja (2000: 8).

en los noventa.⁵⁸ Además, se supone que hay una larga lista de espera, a pesar de las recientes reformas del SIN y sus campañas en favor de la naturalización, como la Citizenship USA llevada a cabo en las elecciones de 1996.⁵⁹ Esta política sirvió para que los republicanos criticaran a los demócratas por haberla lanzado en ese momento, pues aquéllos señalaron que constituía un esfuerzo de los demócratas por añadir votos de inmigrantes con tendencias hacia este partido. No debe olvidarse que alrededor de 75 por ciento de los aproximadamente 800 000 inmigrantes admitidos anualmente son parientes de ciudadanos y de residentes permanentes (véase cuadro 4).

Ciertas proyecciones indican que la comunidad latina constituirá la minoría más importante en ciertos estados como California⁶⁰ y Texas hacia el año 2020, y en el territorio estadounidense hacia mediados de este siglo.⁶¹ Uno de cada cuatro de los cuatrocientos millones de habitantes proyectados para el 2050 será de origen latino, es decir, una tendencia creciente hacia la latinización de Estados Unidos, una pésima noticia para los nativistas.

Existe un hecho que no podemos eludir: los mexicanos constituyen la fuente más importante de inmigrantes legales e indocumentados en Estados Unidos al iniciarse el siglo XXI. Como porcentaje de la población total de extranjeros que ahí radican, su participación se ha venido incrementando sustancialmente durante los últimos treinta años, al pasar de 8 a 28 por ciento, para fines de los noventa. Se calcula que hay 7.9 millones de emigrantes de México que viven en Estados Unidos (Caramota 2001).

Por su parte, la mexico-americana se ha constituido en la comunidad más prominente entre los latinos, ya que constituye 64 por cien-

⁵⁸ *Migration News* (junio de 2001e).

⁵⁹ El SIN procesó alrededor de 1.3 millones de naturalizaciones hasta las elecciones de 1996 y cerca de ochocientos mil solicitudes se encuentran en lista de espera, las cuales serían procesadas alrededor de octubre de 2001; cantidad inferior a los casi dos millones que se encontraban en esta situación hace dos años. El tiempo de espera para obtener la ciudadanía es actualmente de alrededor de 20 meses, inferior al promedio de 33 meses que era en 1999. *Migration News* (diciembre de 2000b).

⁶⁰ En la actualidad, California tiene alrededor de 25 por ciento de residentes nacidos en el extranjero, de una población que se calcula en 33 millones.

⁶¹ Cabe destacar que hoy día una tercera parte de los latinos vive en California y otro tanto en Texas, Nueva York y Florida.

to de éstos. Es un hecho que los mexicanos han colaborado en el crecimiento económico de Estados Unidos en general y de la región del sudoeste en particular. La vecindad y las crecientes interconexiones que se han establecido entre las comunidades y los mercados laborales, en virtud de los importantes avances tecnológicos, han sido factores determinantes para emigrar, pero las diferencias salariales de hasta 1:10 han sido fundamentales, mismas que se han ido acrecentando sobre todo en épocas de crisis económicas. Asimismo, es un hecho que los empleadores estadounidenses han demostrado una preferencia por contratar mano de obra vecina, disponible, dócil, leal y tan productiva o quizás hasta más que cualquier otro ciudadano estadounidense, a pesar de que continuamente los desacreditan públicamente, destacando sus deficiencias en el sentido de que no tienen niveles altos en sus capacidades y educación.

CANADÁ

Mecanismos y categorías de admisión

Sin la contribución del importante flujo de inmigrantes, Canadá no hubiera podido ser el país tan próspero económicamente y tecnológicamente avanzado que hoy es. Durante el siglo xx, la política migratoria canadiense, con ciertas restricciones, fue utilizada como un instrumento para la construcción de una nación. Conscientes de que la inmigración ha brindado más beneficios que problemas, los canadienses optaron por seleccionar sus admisiones provenientes de diversas regiones del mundo de acuerdo con sus necesidades laborales. A diferencia de la opinión pública estadounidense, la canadiense estima que la inmigración tiene un impacto positivo para su economía.⁶²

Como se señaló con anterioridad, bajo un sofisticado sistema de puntos, se selecciona a los inmigrantes de acuerdo con las necesidades laborales del país. Anualmente, se estiman metas demográfi-

⁶² De acuerdo con encuestas recientes realizadas por Environics Research Group. *Migration News* (marzo de 2002).

cas y necesidades laborales tanto federales como regionales, con el fin de establecer los niveles de inmigración requeridos periódicamente. Para ello, se ha tomado en consideración la continua necesidad de reforzar el tejido cultural y social, la indispensable reunificación familiar para facilitar la adaptación, pero principalmente se considera incentivar el desarrollo económico.⁶³

Por lo que se refiere al tipo de inmigrantes que pueden ser admitidos en Canadá, la ley reconoce tres tipos de categorías de admisión, bajo la sección 6 de la Ley de Inmigración: la familiar, la de refugiados y la de inmigrantes independientes, quienes pueden solicitar su ingreso bajo su propia iniciativa y, posteriormente, ser admitidos por el gobierno canadiense, que a continuación describo:

1. *Clase familiar*. Son los familiares inmediatos —hijos dependientes, padres y abuelos, esposos o comprometidas— que deseen inmigrar a Canadá. Para solicitar su entrada, el ciudadano canadiense o residente permanente de 19 años o más tiene el derecho de apoyar dicha solicitud.
2. *Refugiados*. Acorde con la definición establecida por la Convención y Protocolo de la Organización de las Naciones Unidas, éstos pueden recibir asistencia por un periodo de un año, según los requerimientos de la ley. Grupos de por lo menos cinco ciudadanos canadienses o residentes permanentes de un mínimo de 19 años de edad u organizaciones locales legales pueden apoyar a la Convención de Refugiados para que sean admitidas determinadas personas así como familiares.
3. *Inmigrantes independientes*. Esta categoría incluye a parientes asistidos, trabajadores calificados, empresarios, inversionistas, personas autoempleadas y otros inmigrantes que solicitan admisión por propia iniciativa y que a continuación se describen:
 - Parientes que reciben apoyo: son aquellos que no califican bajo la clase familiar ni bajo el criterio de selección, pero que tienen un pariente en Canadá que está dispuesto a apoyarlo en su establecimiento en ese país. Éstos pueden ser nuevamente desde padres o hermanos hasta tíos, primos y sobrinos.

⁶³ Employment and Immigration Canada 1991, "Immigration Objectives" (mimeo, p. 7).

- Empresarios: personas que pueden demostrar que tienen la intención y capacidad de establecerse y/o realizar una inversión en un negocio que contribuya significativamente a la economía canadiense.
- Inversionistas: personas que demuestren tener una carrera en negocios y que hayan acumulado por lo menos un capital de quinientos mil dólares canadienses. Asimismo, deben comprobar que su proyecto traerá beneficios económicos significativos a la provincia en que dicha inversión sea localizada.
- Autoempleado: personas preparadas que intentan establecer un negocio que creará fuentes de empleo no sólo para esa persona sino que contribuirá considerablemente a la economía, la cultura y/o la vida artística de Canadá.⁶⁴

Asimismo, la ley requiere que todos los visitantes y estudiantes que deseen trabajar o estudiar temporalmente en Canadá deben obtener una autorización previa en el extranjero y, una vez admitidos como visitantes o estudiantes, no podrán cambiar su estatus en Canadá.

A diferencia de la política estadounidense, la canadiense ha dado una alta prioridad a la admisión por razones económicas y/o laborales: en 2001, de un total de 250 386 inmigrantes admitidos 61 por ciento emigró por razones económicas, y tan sólo 27 por ciento fue admitido por reunificación familiar y 11 por ciento por ser refugiado (véase cuadro 10). Esta cantidad fue superior al nivel predeterminado de hasta 235 000 inmigrantes anuales para 2001. Cabe destacar que el máximo que se ha pensado admitir sería el correspondiente a 1 por ciento de la población —que hoy es de 31 millones de habitantes.

Como ya se señaló con anterioridad, la inmigración ha jugado un papel fundamental para la formación de esta pujante sociedad. Sólo entre 1891 y 1914 llegaron alrededor de tres millones de inmigrantes

⁶⁴ Esta última incluye a parientes a los que se les envía ayuda, trabajadores calificados, “*entrepreneurs*”, inversionistas, personas autoempleadas y otros inmigrantes que hacen la solicitud por iniciativa propia. Asimismo, la ley requiere que todos los visitantes y estudiantes que deseen trabajar o estudiar temporalmente en Canadá deben obtener una autorización previa de los consulados y embajadas en el extranjero. En *Employment and Immigration Canada 1996*, “Canada’s Immigration Law” (p. 6).

y, de esta cifra, más de un millón llegó entre 1911 y 1913.⁶⁵ Durante las dos guerras mundiales y la depresión de 1930 se redujo dicho flujo, pero la expansión industrial de la posguerra incrementó significativamente la demanda de mano de obra calificada y la de los trabajadores no disponibles en su propio mercado laboral.

La admisión a inmigrantes ha ido en aumento durante los últimos años, sobre todo durante 2001 cuando ingresaron 250 386, cifra que muestra un exceso de 25 386 sobre la meta fijada. Es decir, entre 1998 y 2001 se registró un aumento de 38 por ciento en las admisiones. El aumento fue paulatino: en 2000, se admitieron 227 159 inmigrantes, casi 20 por ciento más que en 1999, año cuando se admitieron 189 849 inmigrantes, 9 por ciento más que en 1998, que contó con 173 965 admisiones (véase cuadro 10).

Los datos dados a conocer por el censo del 2000 muestran que la economía necesita de inmigrantes para su prosperidad. Se calcula que hacia 2011 los inmigrantes constituirán el crecimiento total de la fuerza laboral y que en 2026 la población canadiense exclusivamente crecerá a través de la inmigración.⁶⁶

Por lo anterior, la inmigración en Canadá también se ha incrementado sustancialmente durante la última década. En el año 2000, los principales países de origen de los inmigrantes a Canadá fueron China, India, Pakistán, Filipinas y Corea. Entre los diez primeros lugares no se encuentra ningún país latinoamericano —sólo 10 000 argentinos solicitaron asilo—; Estados Unidos contribuyó con 3 por ciento en el 2000. Tres cuartas partes de los inmigrantes se han establecido en las siguientes ciudades en orden de preferencia, durante el mismo año: Toronto (47.5 por ciento), Vancouver (14.5 por ciento) y Montreal (12 por ciento).⁶⁷

Según datos provenientes del censo, hacia 1996 la población nacida en el exterior era de 4 971 070, de la cual 25 por ciento emigró antes de 1961 y otro tanto durante los años noventa. De este total, 244 685 son inmigrantes estadounidenses y 273 820 proceden de Centro y Sudamérica. Respecto a los inmigrantes estadounidenses constituían

⁶⁵ *Migration News* (marzo de 2000).

⁶⁶ Citizenship and Immigration Canada (2002).

⁶⁷ Citizenship and Immigration Canada (2000).

CUADRO 10
INMIGRANTES ADMITIDOS EN CANADÁ POR CATEGORÍA
(1998-2001)

<i>Categoría</i>	1998		1999		2000		2001	
	#	%	#	%	#	%	#	%
Familiar ¹	50 882	29	55 261	29	60 515	27	66 709	27
Económicos ²	94 968	55	105 447	56	132 118	58	151 692	61
Otros ³	5 415	3	4 768	3	4 496	2	4 103	1
Refugiados	22 799	13	24 373	13	30 030	13	27 882	11
Total	173 965	100	189 849	100	227 159	100	250 386	100

¹ Incluye cónyuge, padres, abuelos y otros.

² Incluye trabajadores calificados y hombres de negocios.

³ Incluye categorías conocidas como: live-in caregivers, post determination refugee claimants, deferred removal orders, retirees, provincial/territorial nominees.

FUENTE: "Facts and Figures 2000, Immigration Overview", Citizenship and Immigration Canada, y "More than 250,000 new permanent residents in 2001", en News Release, Citizenship and Immigration Canada, información en línea: <www.cic.gc.ca/english/press/02/0211-pre.html>.

cerca de 3 por ciento de la inmigración entre 1990-1996 —ingresaron anualmente un promedio de 5 500—; mientras que alrededor de 7 por ciento procede del resto del continente, que está clasificado como Centro y Sudamérica.

La mayoría de la población nacida en el exterior para el 2001, provino de Asia y el Pacífico, 19 por ciento llegó de África y Medio Oriente, seguida muy de cerca por extranjeros de Europa, principalmente del Reino Unido, con 17 por ciento; tan sólo 8 por ciento de América del Sur y Central y 2.5 por ciento de Estados Unidos (véase cuadro 11). Como podemos observar, son muy pocos los inmigrantes de origen latino que ingresan anualmente a Canadá, sobre todo si los comparamos con los importantes flujos asiáticos y europeos. Es difícil saber cuántos inmigrantes provienen de México, puesto que sus estadísticas sólo muestran la procedencia por región.

Por lo que se refiere a los trabajadores temporales que entran en la categoría de no inmigrantes, la Ley de Inmigración de 1976-1977, las Regulaciones sobre Inmigración de 1978, el Manual de Inmigración,

CUADRO 11
ADMISIONES DE INMIGRANTES EN CANADÁ
POR LUGAR DE PROCEDENCIA 1998-2001

<i>Región</i>	<i>1998</i>		<i>1999</i>		<i>2000</i>		<i>2001</i>	
	#	%	#	%	#	%	#	%
África y Medio Oriente	32 586	18.71	33 490	17.63	40 815	17.96	48 078	19.20
Asia y Pacífico	84 197	48.34	96 437	50.78	120 539	53.03	132 711	53.01
Centro y Sudamérica	14 040	8.06	15 221	8.01	16 944	7.45	20 129	8.04
EU	4 773	2.74	5 528	2.91	5 814	2.56	5 894	2.35
Europa y Reino Unido	38 530	22.12	38 930	20.50	42 885	18.87	43 204	17.26
Otros	36	0.02	316	0.17	316	0.14	330	0.13
Total	174 162	100	189 922	100	227 313	100	250 346	100

Fuente: Facts and Figures 2001: Immigration Overview, Citizenship and Immigration Canada, en <www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000/1imm-01.html>.

así como el Memorándum de Operaciones, contienen las disposiciones que regulan la política de admisión, así como su estancia en Canadá. Al igual que en Estados Unidos, los no inmigrantes son quienes ingresan como visitantes, estudiantes y/o trabajadores temporales. El visitante es definido como la persona que busca entrar a Canadá con un fin determinado; en cambio, un trabajador extranjero temporal es el que ingresa en el país con el objeto de participar en una actividad laboral remunerada.

En la actualidad, muchos trabajadores —la mayoría de ellos altamente capacitados— ingresan anualmente a múltiples negocios en Canadá, quienes deben llenar empleos vacantes. Si los trabajadores son inversionistas y colaboran para la transferencia de conocimiento al mercado laboral canadiense, es aun mucho mejor.⁶⁸ Un traba-

⁶⁸ Existen categorías de ingreso interesantes, tales como la de compradores —empleados o empresarios—, quienes pueden entrar a Canadá con el propósito de comprar bienes y servicios para su negocio o sus propios intereses, aunque no deben contribuir a la producción

CUADRO 12
POBLACIÓN DE RESIDENTES TEMPORALES: TRABAJADORES, ESTUDIANTES
Y REFUGIADOS ADMITIDOS EN CANADÁ 1978-2000

<i>Año</i>	<i>Trabajadores extranjeros</i>	<i>Estudiantes extranjeros</i>	<i>Refugiados</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
1978	57 075	33 529	2 985	84 944	178 533
1979	51 859	16 047	3 300	83 843	155 049
1980	55 956	20 620	5 469	87 933	169 978
1981	61 380	25 649	6 206	91 358	184 593
1982	54 124	23 263	4 936	83 443	165 766
1983	52 762	19 248	6 638	90 701	169 349
1984	53 571	17 663	9 915	78 782	159 931
1985	60 470	18 715	11 965	75 892	167 042
1986	66 501	19 988	23 225	70 655	180 369
1987	70 261	22 853	26 510	70 910	190 534
1988	80 363	27 574	19 695	61 022	188 654
1989	78 167	27 812	80 570	62 321	248 870
1990	75 841	30 737	42 803	65 991	215 372
1991	67 313	30 799	33 221	61 586	192 919
1992	60 520	29 440	37 016	55 521	182 497
1993	56 952	28 247	21 333	50 524	157 056
1994	58 947	28 050	21 435	49 513	157 945
1995	60 361	32 707	25 498	52 201	170 767
1996	60 855	40 204	25 372	51 040	177 471
1997	63 740	43 057	24 166	53 311	184 274
1998	68 093	41 852	24 862	54 190	188 997
1999	75 539	52 497	37 313	60 552	225 901
2000	86 225	63 618	35 368	73 152	258 363

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada 2002, "Foreign Workers", Facts and Figures 2000, <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

gador temporal en Canadá es el que labora legalmente y que no es ciudadano ni residente legal. El trabajador temporal no puede entrar a Canadá si no cuenta con una autorización de empleo avalada por un funcionario de la oficina de inmigración. El empleador debe consultar a la Oficina de Desarrollo de Recursos Humanos (Human Resources Development Canada, HRDC) para que se determine si el

de esos bienes; y la de vendedores, a quienes se les permite entrar por un periodo menor de noventa días para vender sus productos, exclusivamente bienes, no servicios, y no pueden vender directamente al público en general.

contratado será de beneficio para el país. También se asegura que los empleadores hayan considerado la contratación de ciudadanos canadienses o residentes legales, y que la entrada de un trabajador extranjero no los afecte adversamente. Sin embargo, algunos trabajadores extranjeros pueden ser admitidos a trabajar sin que el empleador tenga que pasar por el proceso de validación otorgándoles una autorización de empleo, y ésta es la responsabilidad de los funcionarios de la Oficina de Ciudadanía e Inmigración (Citizenship and Immigration Canada), quienes determinan si el trabajador extranjero está exento porque su caso está contemplado dentro de un tratado internacional. El Programa de Trabajadores Agrícolas para mexicanos y caribeños⁶⁹ es administrado por la HRDC.

Durante los últimos cuatro años, las contrataciones de trabajadores temporales han aumentado significativamente, al pasar de 60 855 en 1996 a 86 225 en 2000 (véase cuadro 12). No obstante, estos datos no toman en consideración a los trabajadores que reinciden en trabajar temporalmente en Canadá llegando, por ejemplo, a un total de 92 986 en 1996, 101 710 en 1998, y 116 384 en 2000 (véase cuadro 13). Si a estos trabajadores temporales les sumamos el ingreso de los estudiantes extranjeros y los refugiados, resulta que en 1996 llegaron a un total de 177 471 residentes temporales y 258 363 hacia 2000. Estas cifras son semejantes para los mismos años de lo que se recibió por concepto de inmigrantes.

Las principales provincias a donde llegan estos trabajadores son: Ontario, 52 por ciento; Columbia Británica, 16 por ciento; Quebec, 14 por ciento, y Alberta, 10 por ciento (véase cuadro 14). A su vez en el 2000, 30 por ciento de estos trabajadores proviene de Estados Unidos; 10 por ciento de México; 7 por ciento del Reino Unido; 6 por ciento de Jamaica y la misma proporción de Francia, Japón y Australia (véase cuadro 15). Es interesante resaltar que, mientras que hay pocos inmigrantes procedentes de México, nuestro país ocupa el segundo lugar como proveedor de trabajadores temporales después de Estados Unidos, por lo que ha aumentado el flujo sobre todo de trabajadores temporales del sexo masculino en la región de América

⁶⁹ Los otros países que participan en el programa de trabajadores agrícolas de temporada son Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago y Estados del Este del Caribe.

CUADRO 13
POBLACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS EN CANADÁ
1978-2000

<i>Año</i>	<i>Trabajadores Entrada inicial</i>	<i>Trabajadores temporales que reingresan</i>	<i>Trabajadores iniciales más temporales que regresaron</i>	<i>Otros reingresos</i>	<i>Total de ingresos y reingresos</i>
1978	57 075	26	57 101	1 739	58 840
1979	51 859	2 213	54 072	7 058	61 130
1980	55 956	2 805	58 761	10 591	69 352
1981	61 380	3 264	64 644	13 488	78 132
1982	54 124	3 514	57 638	15 432	73 070
1983	52 762	3 399	56 161	17 266	73 427
1984	53 571	3 352	56 923	17 714	74 637
1985	60 470	3 366	63 836	17 300	81 136
1986	66 501	3 690	70 191	17 738	87 929
1987	70 261	4 136	74 397	17 752	92 149
1988	80 363	4 019	84 382	19 063	103 445
1989	78 167	6 670	84 837	15 970	100 807
1990	75 841	9 475	85 316	18 256	103 572
1991	67 313	10 411	77 724	19 045	96 769
1992	60 520	9 896	70 416	19 961	90 377
1993	56 952	8 402	65 354	20 143	85 497
1994	58 947	8 585	67 532	20 247	87 779
1995	60 361	9 159	69 520	20 831	90 351
1996	60 855	10 342	71 197	21 789	92 986
1997	63 740	11 196	74 936	21 679	96 615
1998	68 093	10 807	78 900	22 810	101 710
1999	75 539	8 737	84 276	24 429	108 705
2000	86 225	5 086	91 311	25 073	116 384

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada, 2002, "Foreign Workers", Facts and Figures 2000, <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

del Norte durante los últimos años. Para el caso de mujeres, Estados Unidos ocupa el primer lugar y México el octavo (véase cuadro 16). Esta situación es curiosa, pues notamos que del total de 65 148 de trabajadores temporales extranjeros que se encontraban en el mercado laboral canadiense en 1998, tan sólo 6 por ciento se ocupó en la industria primaria —actividad que por lo general cubren mexicanos y caribeños— (véase cuadro 17).

CUADRO 14
DESTINO DE LA POBLACIÓN DE TRABAJADORES TEMPORALES
EN CANADÁ 1998-2000

<i>Censo del área metropolitana/ provincia de residencia</i>	1998		1999		2000	
	#	%	#	%	#	%
Newfoundland	484	0.64	757	0.93	986	1.11
Isla del Príncipe Eduardo	97	0.13	124	0.15	121	0.14
Nueva Escocia	968	1.28	1 209	1.50	1 013	1.13
Nueva Brunswick	406	0.54	540	0.67	564	0.64
Quebec	8 863	11.74	10 238	12.68	12 621	14.18
Ontario	39 621	52.44	41 950	51.96	46 375	52.12
Manitoba	1 520	2.01	1 622	2.01	1 676	1.88
Saskatchewan	1 170	1.55	1 188	1.47	1 302	1.46
Alberta	8 100	10.72	8 612	10.67	9 326	10.48
Columbia Británica	13 507	17.88	14 102	17.46	14 603	16.41
Yukón	55	0.07	69	0.09	63	0.07
Territorios del Noroeste	135	0.18	149	0.18	187	0.21
No registrados	628	0.83	193	0.24	125	0.14
Total	75 554	100	80 753	100	88 962	100

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada, 2002, "Foreign Workers", *Facts and Figures 2000*, <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

En general, podríamos afirmar que a partir de la firma del TLCAN en 1994, no sólo el flujo de trabajadores provenientes de la región de América del Norte ha aumentado significativamente, sino también el de estudiantes, ya que los provenientes de Estados Unidos constituyen 8 por ciento y los mexicanos participan con 7 por ciento, ocupando el cuarto y quinto lugar respectivamente.⁷⁰ Independientemente de las múltiples visas otorgadas, las solicitudes para visitantes se incrementaron en 27 por ciento entre 1997 y 2000; las de permisos para trabajar temporalmente aumentaron 43 por ciento; y aquellas para estudiar 63 por ciento —sobre todo a nivel medio superior—, y las solicitudes de refugiados, 45 por ciento. En virtud de esta demanda, ahora se pone mayor énfasis en la calidad del visitante o trabajador eventual en el aspecto educativo y dominio de los idiomas.

⁷⁰ Citizenship and Immigration Canada (2000a).

CUADRO 15
POBLACIÓN DE TRABAJADORES TEMPORALES
POR LUGAR DE ORIGEN 1998-2000

<i>País de Origen</i>	1998			1999			2000		
	No.	%	Lugar	No.	%	Lugar	No.	%	Lugar
EUA	24 851	31.50	1	24 592	29.18	1	26 969	29.54	1
México	6 949	8.81	2	8 052	9.55	2	9 858	10.80	2
Reino Unido	5 307	6.73	3	6 278	7.45	3	6 702	7.34	3
Jamaica	5 120	6.49	4	5 484	6.51	4	5 400	5.91	4
Francia	4 232	5.36	6	4 701	5.58	6	5 311	5.82	5
Japón	4 503	5.71	5	5 031	5.97	5	4 274	4.68	6
Australia	3 741	4.74	7	3 673	4.36	7	4 060	4.45	7
Alemania	2 126	2.69	9	2 287	2.71	8	2 463	2.70	8
India	1 358	1.72	11	1 480	1.76	11	2 230	2.44	9
Filipinas	2 222	2.82	8	2 160	2.56	9	2 177	2.38	10
Trinidad/Tobago	1 721	2.18	10	1 653	1.96	10	1 777	1.95	11
Total de los diez primeros	60 772	77.03		63 911	75.83		69 444	76.06	
Total otros países	18 128	22.97		20 365	24.17		21 867	23.94	
Total	78 900	100		84 276	100		91 311	100	

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada, 2002, "Foreign Workers", Facts and Figures 2000, <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

El Plan de Inmigración para el 2002 proponía admitir hasta un máximo de 235 000 inmigrantes, de los cuales 60 por ciento será destinado para trabajadores altamente capacitados, personas de negocios con sus familias; 25 por ciento para reunificación familiar de los ciudadanos y 10 por ciento para refugiados.⁷¹

El capítulo 15 del Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos, que se puso en marcha a partir del 1 de enero de 1989, establece la admisión expedita de personas de negocios sobre una base temporal, con el fin de agilizar la actividad comercial y/o de inversión. Se establecieron cuatro grupos de personas que pueden ingresar por este medio: visitantes de negocios; comerciantes e inversionistas; transferencias entre compañías; y profesionales (TC).

⁷¹ Citizenship and Immigration Canada (2002).

CUADRO 16
 TRABAJADORES TEMPORALES POR PAÍS DE ORIGEN 1998-2000
 HOMBRES

<i>País de origen</i>	1998			1999			2000		
	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>	<i>#</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>
EU	19 693	33.79	1	19 264	30.94	1	21 176	31.15	1
México	6 634	11.38	2	7 687	12.35	2	9 386	13.81	2
Jamaica	4 924	8.45	3	5 319	8.54	3	5 216	7.67	3
Reino Unido	3 598	6.17	4	4 465	7.17	4	4 769	7.01	4
Francia	2 817	4.83	5	3 104	4.99	5	3 546	5.22	5
Australia	2 062	3.54	7	2 013	3.23	6	2 219	3.26	6
Alemania	1 654	2.84	8	1 737	2.79	8	1 913	2.81	7
Japón	2 230	3.83	6	1 991	3.20	7	1 833	2.70	8
India	1 127	1.93	10	1 210	1.94	10	1 831	2.69	9
Trinidad/Tobago	1 647	2.83	9	1 584	2.54	9	1 714	2.52	10
Total de los diez primeros	46 386	79.59		48 374	77.69		53 603	78.84	
Total otros países	11 898	20.41		13 889	22.31		14 380	21.16	
Total	58 284	100		62 263	100		67 983	100	

MUJERES

<i>País de origen</i>	1998			1999			2000		
	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>	<i>No.</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>	<i>#</i>	<i>%</i>	<i>Lugar</i>
EU	5 156	25.09	1	5 327	24.21	1	5 792	24.87	1
Japón	2 273	11.06	2	3 039	13.81	2	2 441	10.48	2
Filipinas	1 980	9.64	3	1 895	8.61	3	1 987	8.53	3
Reino Unido	1 709	8.32	4	1 813	8.24	4	1 933	8.30	4
Australia	1 679	8.17	5	1 660	7.55	5	1 837	7.89	5
Francia	1 415	6.89	6	1 597	7.26	6	1 763	7.57	6
Alemania	472	2.30	7	550	2.50	7	550	2.36	7
México	315	1.53	10	365	1.66	9	472	2.03	8
Irlanda	349	1.70	9	336	1.53	10	442	1.90	9
China	431	2.10	8	484	2.20	8	432	1.85	10
Total de los diez primeros	15 779	76.80		17 066	77.57		17 649	75.78	
Total otros países	4 768	23.20		4 934	22.43		5 643	24.22	
Total	20 547	100		22 000	100		23 292	100	

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada, 2002, "Foreign Workers", Facts and Figures 2000, <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-4.html>>.

Posteriormente, el TLCAN incluyó las mismas categorías y ahora se denominan TN.

Actualmente, Canadá está llevando a cabo una revisión integral de sus leyes migratorias. En febrero de 2001 se presentó en el Parlamento para su análisis y aprobación la Ley de Protección al Inmigrante y Refugiado (Immigration and Refugee Protection Act, Bill C-11). Sin embargo, es previsible que se mantengan los principios que han guiado su política de admisión: contribuciones económicas en forma preponderante y reunificación familiar como una de sus preocupaciones humanitarias.

El proyecto de ley mencionado contemplaría medidas referentes a aspectos de seguridad que establecen nuevos parámetros de selección de migrantes, tales como cambio en el énfasis de selección de la ocupación actual de los trabajadores a una evaluación de las habilidades y experiencia; reforzamiento de los intentos de reunificación y de la protección a refugiados; rediseño del programa de trabajadores temporales, para que el proceso de selección de los trabajadores calificados sea más eficiente y el otorgamiento de permisos de trabajo a sus cónyuges; y finalmente, facilitar la transición del estatus de temporal al de residente permanente.⁷²

Canadá-México: Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales

Contenido y características generales. El gobierno canadiense, consciente de que se requieren trabajadores adicionales para llenar vacantes de empleos, creó ciertos programas especiales para contratar trabajadores temporales. Entre los que se encuentran vigentes encontramos: Facilitated Processing for Information Technology Workers; Spousal Employment Authorization; Seasonal Agricultural Workers Program, International Youth Exchange Programs, entre otros, además de los que ingresan a través de acuerdos y/o tratados internacionales, como el TLCAN.

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Canadiense dio inicio en 1966; mediante él se contrató a caribeños principalmente,

⁷² Citizenship and Immigration Canada (2002a).

y no fue sino hasta 1974 cuando se extendió la contratación a los trabajadores mexicanos. El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos con Canadá (PTATM) constituye un memorándum de entendimiento que en realidad es un arreglo administrativo intergubernamental.⁷³ El objetivo de dicho programa es facilitar el desplazamiento de trabajadores agrícolas temporales mexicanos a las provincias que determine el gobierno canadiense, con el fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo agrícola.

El PTATM opera de la siguiente forma: en México, la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) recluta y selecciona al trabajador. Las secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores analizan la documentación migratoria del trabajador y se cercioran de que se hayan respetado los acuerdos del memorándum. La Secretaría de Salud determina si clínicamente es apto para el trabajo. Se selecciona al que tenga experiencia en trabajo agrícola y se trata de beneficiar al jefe de familia. Por su parte, en Canadá, las organizaciones privadas denominadas *farms* en Ontario y *ferme* en Quebec reciben las peticiones de los granjeros canadienses que no hayan encontrado trabajadores locales. Estas organizaciones cobran al empleador una cuota para asegurar que los trabajadores agrícolas reclutados lleguen al lugar deseado y arreglen su transporte entre la ciudad de México y el lugar de destino en Canadá. La mayoría de los empleadores recuperan un tercio de dicho costo con las deducciones que se hace a los trabajadores de sus salarios. También se les deduce el costo del seguro de salud que se aplica a la compañía de seguros mexicana, así como 6.50 dólares canadienses por alimentos diarios. Al trabajador se le deduce 4 por ciento del salario o hasta 425 dólares canadienses, para cubrir los costos de administración del programa.⁷⁴

A diferencia del convenio sobre braceros, éste es un acuerdo laboral revisado periódicamente que, en caso de que hubiese un conflicto, no tendría la suficiente fuerza para ser objeto de intermedia-

⁷³ Una revisión detallada de la política migratoria canadiense, así como del PTATM-Canadá, se puede consultar en Verea (1994a: 517-537).

⁷⁴ Cabe destacar que al trabajador caribeño se le deduce hasta 25 por ciento de su pago para un "programa de ahorro forzoso". Los migrantes reciben un registro de causantes, contribuyendo con sus impuestos al sistema de pensiones canadiense. En Basok (2000).

Cuadro 17
 TRABAJADORES TEMPORALES EN CANADÁ
 POR TIPO DE EMPLEO (1996-1998)

<i>Tipo de empleo</i>	1996		1997		1998	
	<i>Núm.</i>	<i>%</i>	<i>Núm.</i>	<i>%</i>	<i>Núm.</i>	<i>%</i>
Cultura y arte	9 253	15.4	8925	14.3	9127	14.0
Ciencias naturales y aplicadas	5130	8.6	7151	22.5	7682	11.8
Ciencias sociales, educación, servicios gubernamentales y religión	5788	9.7	5721	9.2	5749	8.8
Negocios y finanzas	4139	6.9	4556	7.3	5117	7.9
Ocupaciones técnicas relacionadas con las ciencias naturales y aplicadas	3727	6.2	3669	5.9	3995	6.1
Industria primaria	2339	3.9	2445	3.9	3669	5.6
Actividades técnicas en arte, cultura y deporte	4106	6.8	3595	5.8	3368	5.2
Ventas y servicios	2875	4.8	3226	5.2	3361	5.2
Actividades gerenciales	2337	3.9	2453	3.9	2382	3.7
Comercio, transportes y operadores de equipo	1377	2.3	1618	2.6	1737	2.7
Otro tipo de empleos	18885	31.5	18952	30.4	18961	29.1
Total	59956	100	62311	100	65148	100

FUENTE: Citizenship and Immigration Canada, *Canada... The Place to Be. Annual Immigration Plan for Year 2000*, noviembre de 1999.

ción. Se firma un contrato de trabajo entre trabajador y empleador, con testigos de ambas partes y con un aval, el cual garantiza derechos y obligaciones para el trabajador tanto de orden económico como laboral, de salud, comportamiento y protección. Este contrato es revisado por las asociaciones de granjeros y autoridades mexicanas y se vigila su cumplimiento en los consulados mexicanos en Canadá, con el fin de corregir las anomalías tanto por parte del trabajador como del empleador.

Las condiciones de trabajo establecidas en dicho acuerdo son:

- a) La jornada normal de trabajo no deberá exceder de ocho horas diarias ni de cuarenta horas semanales.
- b) El salario debe ser pagado semanalmente en el lugar de trabajo y de acuerdo con el nivel pagado al trabajador canadiense por el mismo tipo de trabajo (en promedio son 5.50 dólares canadienses por hora).
- c) El alojamiento deberá ser adecuado y gratuito, lo mismo que su alimentación.
- d) El transporte de ida y vuelta será pagado por el empleador.
- e) El pago de compensación a trabajadores se hará por heridas sufridas o enfermedades contraídas como resultado del trabajo.
- f) Se les dará seguro de gastos médicos, atención hospitalaria y beneficios por fallecimiento.
- g) Se les hará un contrato mínimo de seis semanas y máximo de seis meses (véase cuadro 18).

No obstante las condiciones señaladas, los mexicanos han manifestado que muchas veces no ha sido respetado su horario de trabajo y que los salarios son menores que los que reciben sus contrapartes canadienses. Sin embargo, insisten en ir a trabajar allá, pues las diferencias salariales siguen siendo importantes. En 1999, 83 por ciento de las solicitudes de trabajadores por parte de canadienses se hizo por nombre, lo que indica que la mayoría de los mexicanos que llegan a Canadá ya tienen varios años de experiencia trabajando allá.

El alcance de este programa ha sido muy significativo, ya que ha ido aumentando geométricamente. En 1974 se inició con 203 trabajadores y diez años después creció al doble: 550 trabajadores anuales.

CUADRO 18
CONDICIONES DE TRABAJO ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO SOBRE BRACEROS
Y EN EL PTATM-CANADÁ

<i>Temas</i>	<i>Convenio braceros</i>	<i>PTATM</i>
Contrato temporal y jornada de trabajo	El contrato temporal podría ir de un mínimo de 45 a 90 días y podría extenderse hasta un año, garantizándose el 75% del tiempo de la duración del trabajo	La jornada normal de trabajo no deberá exceder de 8 horas diarias ni de 40 horas semanales
Salario	El salario sería el prevaliente en la zona y en ningún caso menor a 30 centavos la hora	El salario debe de ser pagado semanalmente en el lugar de trabajo y de acuerdo con el nivel pagado al trabajador canadiense por el mismo tipo de trabajo
Alojamiento y alimentación	Las condiciones de la vivienda deberían cumplir con normas mínimas	El alojamiento deberá ser adecuado y gratuito así como su alimentación
Transporte	El pago del transporte de los centros de reclutamiento en México al sitio de trabajo y los viáticos corría por cuenta del gobierno y/o empleadores estadounidenses	El transporte de ida y vuelta será pagado por el empleador
Enfermedades y seguro social	Se les pagaba gastos médicos y seguro de vida	El pago de compensación a trabajadores se hará por heridas personales sufridas o enfermedades contraídas como resultado del trabajo; Se les dará seguro de gastos médicos, atención hospitalaria y beneficios de fallecimiento
	Se les descontaba hasta el 10% del salario para ser entregado a su regreso a México, con el fin de garantizarlo*	

* Esta retención solo se hizo hasta 1949. Cabe destacar que hoy muchos ex braceros están demandando a los empleadores, y a ciertos bancos estadounidenses como el *Wells Fargo*, por no haberles regresado dicho monto al término de su estancia.

CUADRO 19
 TRABAJADORES TEMPORALES MEXICANOS EN CANADÁ
 BAJO EL PROGRAMA PTATM: 1974-2001

<i>Año</i>	<i>Número de trabajadores</i>	<i>Año</i>	<i>Número de trabajadores</i>
1974	203	1988	2623
1975	402	1989	4414
1976	533	1990	5143
1977	495	1991	5148
1978	543	1992	4778
1979	553	1993	4866
1980	678	1994	4910
1981	655	1995	4886
1982	696	1996	5211
1993	615	1997	5547
1984	672	1998	6486
1985	834	1999	7460
1986	1007	2000	9175
1987	1538	2001	10529

FUENTE: Datos de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México, varios años.

Pero no fue sino a partir de 1985 que este programa empezó a crecer en forma relevante, registrándose un aumento a 874 contrataciones; ya hacia 1987 ascendió a 1 538; en 1988 se llegó a contratar 2 623 mexicanos; y para 1989 las contrataciones ascendieron a 4 414 trabajadores. De acuerdo con datos del gobierno de México, durante los noventa el flujo de trabajadores a Canadá se mantuvo estable: en 1990 se contrataron 5 143; en 1994 a 4 910; en 1997 a 5 647; pero a partir de 1998 la contratación de mexicanos ha venido aumentando significativamente al pasar de 6 486; a 7 640 en 1999 y a 10 529 en 2001; es decir, en un periodo de tres años se triplicó (véase cuadro 19).

Para México este programa ha significado una alternativa de empleo para un sector que ha tenido desventajas en el mercado de trabajo, a la vez que ha representado un considerable ingreso de divisas por concepto de envíos o remesas, así como por lo que traen a su re-

greso.⁷⁵ El salario percibido por el emigrante constituye un complemento importante para su ingreso familiar y contribuye a estimular la economía regional. Hasta el momento, ha funcionado en forma excelente y representa un ejemplo del buen entendimiento y comunicación política que mantienen ambos países. También se debe aclarar que cuando dio comienzo el Convenio sobre Braceros entre México y Estados Unidos y se manejaban pequeños flujos funcionó perfectamente bien, pero no fue sino hasta que se manejaron cifras de doscientos mil a cuatrocientos mil braceros anualmente cuando surgieron los grandes problemas en la relación bilateral. Por otra parte, es importante señalar que al estar Canadá tan lejos de nuestro territorio, es poco probable que se dé una migración masiva de indocumentados.

La población de origen mexicano en el siglo XXI. La inmigración en Canadá ha ido variando durante los últimos años: mientras que en la década de los sesenta el 90 por ciento de los inmigrantes provenía de Europa y Estados Unidos, hacia 1996 esa proporción bajó a 20 por ciento, aumentando significativamente la proporción de inmigrantes asiáticos, ya que les corresponde el 45 por ciento del total. La inmigración procedente de América Central y del Sur también ha aumentado significativamente, sobre todo si la comparamos con la de los años sesenta, pues en 1990 constituían alrededor de 15 por ciento de los nuevos flujos migratorios.⁷⁶ En 1999, Toronto atrajo 44 por

⁷⁵ No existen leyes financieras que regulen justamente los envíos de remesas. En el caso de los trabajadores en Canadá esta situación es más que evidente: los bancos mexicanos cobran por cada remesa de mil dólares una cuota de entre 20 y 25 dólares, aun cuando los migrantes ya hicieron sus respectivos pagos bancarios por 50 dólares en las instituciones de aquel país. Así, los jornaleros que trabajan bajo el programa laboral establecido entre México y Canadá sufren un doble recorte en sus salarios, que alcanza los 75 dólares. La causa del problema se debe a las discrepancias entre las leyes bancarias de ese país y México. Es decir, los jornaleros mexicanos en Canadá reciben al final de cada temporada de cosecha un reembolso por los impuestos que les puede adeudar el gobierno canadiense. Los gastos en medicamentos y atención especializada también les son devueltos en forma de cheques. Sin embargo, la validez de estos pagarés es de veinte años en Canadá y de apenas noventa días en México. Por lo anterior, muchos de los trabajadores que regresan hasta después de varios meses a nuestro país y se encuentran con que sus cheques ya están vencidos en bancos mexicanos, se ven imposibilitados para obtener su dinero de vuelta. Supuestamente la cancillería mexicana ya inició las gestiones necesarias para que los mexicanos puedan rescatar sus cheques. Véase *Milenio* (2001).

⁷⁶ Datos de 1992.

ciento de la inmigración, seguido por Vancouver con 15 por ciento, Montreal con 12 por ciento, Calgary con 4 por ciento, y otras ciudades con 23 por ciento.⁷⁷

Es interesante describir la historia de la inmigración de latinos a Canadá. Según Fernando Mata (1999: 57-67), los latinoamericanos han llegado en cuatro oleadas: la primera con la expansión industrial de los años sesenta, en general profesionales y obreros calificados necesarios al desarrollo canadiense, muchos de ellos hijos de europeos nacidos en América Latina; la segunda provino de Ecuador y Colombia, empleados en industrias, pequeños negocios, reparaciones de autos y hoteles; la tercera llegó del Cono Sur y estuvo integrada por uruguayos, argentinos y chilenos que, en los años setenta, huyeron de las dictaduras militares y se caracterizaron por ser intelectuales, profesionales, gente en general con un alto nivel de compromiso político; y la cuarta proveniente de América Central, causada por las guerras civiles en dicha zona durante los años ochenta, que expulsaron a una gran cantidad de nicaragüenses, salvadoreños, guatemaltecos, etc. Esta oleada está formada en general por campesinos de baja capacitación y poco preparados técnicamente para adaptarse a la vida urbana.

Los inmigrantes en Canadá participan de tres maneras diferentes en el mercado laboral: como empleados asalariados, autoempleados y como empresarios empleando a otros. El sector servicios, que absorbe mano de obra tanto de ingresos altos como de muy bajos, ha atraído a nuevos inmigrantes, muchos de ellos latinos. Algunos analistas han llegado a la conclusión de que los sectores donde trabajan más minorías visibles en Canadá son la comercialización, la hotelería y los servicios alimenticios, donde se ocupan 42 por ciento de las minorías visibles autoempleadas de Canadá y 24 por ciento de los asalariados. En ciudades como Toronto, que reciben la mayor parte de inmigrantes, se ha encontrado que las mujeres latinoamericanas se ocupan principalmente en el sector servicios, como el de la hotelería, seguido de la manufactura, el sector salud y el comercio. En el caso de los hombres, esta proporción fue notoriamente más alta en el sector manufacturero y de la construcción, seguida por los empleos en el sector hotelero (Lo *et al.* 2001). Cabe aclarar que los tra-

⁷⁷ Citizenship and Immigration Canada, 2001 a, b, c.

bajadores latinoamericanos constituyen el segundo grupo racial que ocupó el mayor número de empleos en la provincia de Ontario, después de los asiáticos, y los segundos en el sector de la construcción después de los polacos.

En general, el impacto de los latinoamericanos en la economía de Canadá es positivo, ya que en 1995 reportaron una tasa de impuestos de 61 por ciento, parecida a la de los inmigrantes asiáticos, y han mostrado buena disponibilidad para pagar sus contribuciones. Algunas de las características que presentan estos inmigrantes son las siguientes: 41 por ciento entró a Canadá con 0 a 9 años de escolaridad, 32 por ciento con 10 a 12 años de educación y sólo 5 por ciento entró con grados universitarios. Los inmigrantes de otras regiones tienen niveles más altos de educación, de tal manera que los latinos son más susceptibles al desempleo y a la obtención de menores ingresos.

Por lo que respecta a los trabajadores mexicanos, la mayoría de ellos ha emigrado temporalmente a laborar en el sector agrícola. La preferencia de los empleadores por la mayor ductilidad y adaptabilidad del trabajo desempeñado por mexicanos ha hecho que este programa vaya en aumento y disminuya proporcionalmente la de los caribeños. Los trabajadores mexicanos son, por lo general, hombres jóvenes de entre 25 y 45 años de edad. Los empresarios canadienses prefieren que sean casados, ya que así se aseguran que regresen a su lugar de origen al fin de su contratación.

Durante los últimos años, la gran mayoría de los trabajadores agrícolas mexicanos han sido empleados en granjas sembrando y cosechando cultivos de hortalizas, plantas y flores de invernadero y siembra de pepino, manzana, fresa, entre otras muchas frutas; empacadoras de tomate, ginseng, tabaco, duraznos, melones y algunos se dedican a la apicultura. Son contratados por empresarios agrícolas que radican en las provincias de Ontario (80 por ciento), Quebec (15 por ciento), Alberta y Manitoba (5 por ciento). Durante 2001 se inició un programa piloto con trabajadores mexicanos para Nueva Brunswick y la Isla del Príncipe Eduardo. La mayoría de los mexicanos provienen de cuatro estados en México: Tlaxcala, Guanajuato, México e Hidalgo.⁷⁸

⁷⁸ Información proporcionada por Pierre Sved, Public Affairs and Congressional Relations, Embajada de Canadá, México, D.F., abril de 2002.

Propuestas recientes entre México y Estados Unidos

ESTADOS UNIDOS

Iniciativas al inicio del siglo XXI

A fines del siglo XX, ciertos sectores estadounidenses se pronunciaron por la liberalización de sus fronteras con el fin de que ingresaran trabajadores extranjeros, actitud sumamente novedosa. En diversos ámbitos se debatió no sólo la posibilidad de regularizar u otorgar una amnistía a la gran cantidad de inmigrantes indocumentados, sino la de aumentar el número de visas para trabajadores temporales tanto calificados como no calificados. Esta situación se explica en virtud de que a fines del año 2000, Estados Unidos alcanzó la expansión económica más larga de su historia, con una tasa de desempleo de 4 por ciento —el nivel más bajo que se había registrado desde 1969 (Lindquest 2001).

Las declaraciones hechas en su momento tanto por el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, como por John Sweeney, líder de la agrupación sindical estadounidense más poderosa, AFL-CIO, en el sentido de que una inmigración regulada es mejor que una ilegal sin normar, fueron inéditas e impactaron a la opinión pública estadounidense en forma determinante.⁷⁹ Calificaron como legítimas las necesidades que tienen los patrones de contratar a trabajadores extranjeros, exhortando al Congreso en forma muy novedosa, a que revisara las políticas de admisión de inmigrantes. Por su parte, los sindicatos se pronunciaron no sólo en favor de otorgar una nueva

⁷⁹ Cabe destacar que los sindicatos, si bien habían apoyado las sanciones a empleadores que contrataban a trabajadores no autorizados, se habían opuesto a la legalización de indocumentados, predicamento que hoy se ha revertido.

“amnistía” para los indocumentados que se encontraban laborando en el momento en Estados Unidos, sino en pro de la admisión de un mayor número de inmigrantes anualmente. Consideraban que una vez regularizados, estos trabajadores podrían pasar a sindicalizarse, y así los sindicatos recuperarían la fuerza que habían perdido en términos cuantitativos en años recientes. No cabe duda que la prosperidad económica influyó en el cambio de actitud hacia la inmigración e inclusive creó un ambiente más favorable a una regularización.⁸⁰

Hasta antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre, fueron tres los temas que se discutieron ampliamente en el seno del Congreso estadounidense: aumentar el límite anual a las visas de trabajadores temporales especializados (H-1B) —propuesta que fue aprobada—; establecer un nuevo Programa de Trabajadores Huéspedes (PTH) para el sector agrícola (H-2A); y otorgar una amnistía a ciertos trabajadores no documentados.

Trabajadores especializados (H-1B). La propuesta American Competitiveness in the 21st Century Act, que se convirtió en ley en octubre de 2000, eliminó los topes de cuotas para las categorías basadas en el empleo, mientras sean utilizadas hasta su límite (Aleinikoff *et al.* 2001: 27). En el caso de las categorías de no inmigrantes, se aprobó un incremento de 195 000 visas anuales para trabajadores especializados —con la categoría de no inmigrante H-1B, durante los siguientes tres años, lo que representaría casi el doble de las que se otorgan actualmente—. La asignación anual de visas H-1B era de 65 000 entre 1995 y 1997; 115 000 entre 1998 y 2000, y se proyectó de 195 000 hasta 2003 (Repsher 2001). Se calculaba que, hasta julio de 2001, había alrededor de 425 000 trabajadores H-1B en Estados Unidos.⁸¹

⁸⁰ En una encuesta de salida realizada durante las elecciones federales de 2000, se encontró que había una actitud más positiva en favor de la inmigración que aquella que se percibía a principios de los noventa en plena crisis económica. Así, se registró que 55 por ciento de los votantes favorecía una amnistía limitada para inmigrantes indocumentados que hubieran estado viviendo en Estados Unidos durante los últimos años, mientras que sólo 29 por ciento se oponía y 16 por ciento se mostró indeciso. Véase Werner (2000).

⁸¹ *Migration News*, junio de 2001.

Trabajadores temporales agrícolas (H-2A). Algunos empresarios han presionado para que se inicie nuevamente un programa de trabajadores huéspedes, semejante al convenio sobre Braceros. Al respecto, existen dos proyectos pendientes de ser aprobados por el Congreso estadounidense:

- El senador Phil Gramm, republicano por Texas,⁸² propuso un programa de trabajadores agrícolas que permitiría a los mexicanos indocumentados que se encontraran en Estados Unidos obtener un permiso legal temporal para trabajar hasta por un año. El número de trabajadores admitidos anualmente dependería de las condiciones económicas, específicamente de las tasas de desempleo. Con el fin de obtener apoyo para esta iniciativa, se insistió en que se aseguraría que la estancia de dichos trabajadores huéspedes realmente fuera temporal y que regresarían a México cuando sus permisos de trabajo expiraran. Los trabajadores podrían solicitar un nuevo permiso después de haber regresado a su lugar de origen pero no serían elegibles para una residencia permanente. También prevé la aplicación real de sanciones a empleadores —ya que hasta ahora no se han aplicado en forma decidida—. Esta propuesta podría convertirse en un sofisticado instrumento de deportación, ya que indocumentados que han trabajado por mucho tiempo en Estados Unidos podrían ser deportados después de un año de haber laborado como trabajadores huéspedes.
- El senador Bob Graham, demócrata por Florida, propuso un programa que legalizaría a trabajadores no autorizados que estuvieran laborando en Estados Unidos en el sector agrícola, independientemente de su país de origen, es decir, no se favorecería un acuerdo especial con los mexicanos. Se proponía la ampliación de admisiones de trabajadores agrícolas que podrían obtener su residencia permanente después de un periodo perentorio, usualmente de cinco años, permaneciendo en este sector (Aleinikoff *et al.* 2001: 35). Cabe mencionar que Graham

⁸² Tradicionalmente el senador Gramm se había opuesto a la inmigración ilegal. Hoy estima que la coyuntura es idónea para regularizar a los trabajadores indocumentados.

bloqueó el proyecto The Agricultural Job Opportunity Benefits and Security Act of 1998 (AGJOBS) en diciembre de 2000, porque incluía un programa de legalización. Es importante destacar que la iniciativa AGJOBS⁸³ hubiese creado un PTH en el sector agrícola, al haber otorgado el estatus de *no inmigrante condicionado*.⁸⁴

La principal oposición a los PTH proviene principalmente de los miembros de la comunidad laboral, quienes temen que un programa de esta naturaleza ocasione una competencia desleal entre quienes se encuentran en ese mercado. Por su parte, el grupo congresista de origen latino se opondría al mismo, ya que no se incluiría paralelamente un proyecto de obtención final de residencia permanente y/o naturalización.⁸⁵ 147 organizaciones laborales y cívicas de mexico-americanos llegaron al acuerdo —enviado al Congreso el 6 de octubre de 2000— de que estarían dispuestos a aceptar un programa de trabajadores huéspedes si se otorgaban y/o cumplían las siguientes condiciones: protección laboral y salarial; amnistía para migrantes indocumentados residentes en Estados Unidos; residencia legal para trabajadores huéspedes y sus familiares; y prohibir la dependencia laboral del trabajador de un solo empleador (Jiménez 2001). Mientras estas iniciativas se aprobaban en el Congreso, a fines de 2000, los representantes de los agricultores y trabajadores llegaron a ciertos acuerdos, con el fin de ejercer el cabildeo de forma más efectiva (Lindquest 2001).

⁸³ El Senado estadounidense aprobó 68 contra 31 votos este proyecto de ley en julio de 1998.

⁸⁴ Dicho programa se habría aplicado a los indocumentados que hubiesen comprobado haber cumplido 150 días de trabajo agrícola en el año, quienes podrían obtener su residencia legal si comprobaban haber trabajado en este sector por lo menos 180 días cada año, durante cinco de los siguientes siete años; y también se propone llevar a cabo un registro por cada servicio de empleo estatal, con el fin de localizar a quienes buscan y/o aceptan ofertas de empleo. No obstante, hubiera eliminado el papel que ha venido desempeñando el Departamento del Trabajo en certificar la necesidad de emplear a trabajadores extranjeros para llenar vacantes en la agricultura; tampoco se aplicaría el *adverse effect wage rate*, y ya no se requeriría proporcionar vivienda gratuita al trabajador H-2A.

⁸⁵ Cabe destacar que muchas de las organizaciones cívicas de mexico-americanos (OCMA) se opusieron a versiones anteriores de PTH, argumentando que estos programas omiten reformas fundamentales necesarias para proteger los derechos humanos básicos, así como el mejoramiento de las condiciones laborales de estos trabajadores.

Amnistía. Algunos diputados demócratas consideraron la posibilidad de llevar a cabo una amnistía para los inmigrantes indocumentados que se encontraran viviendo en Estados Unidos, por un tiempo determinado. Una de las iniciativas más importantes fue la del diputado Luis Gutiérrez, demócrata por Illinois, quien introdujo el proyecto de ley H.R500, en febrero de 2001, el cual proponía un programa de regularización o legalización a los trabajadores indocumentados que hubiesen estado laborando continuamente por más de cinco años.

Además, el 15 de diciembre de 2000, el Congreso aprobó la Ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar (Legal Immigration and Family Equity Act, LIFE Act). Dicha ley permite que hasta 400 extranjeros⁸⁶ solicitaran una “amnistía tardía” relacionada con la ley IRCA.⁸⁷ Para poder solicitarla, debían demostrar que en forma injusta les fue negada la posibilidad de legalizarse, así como comprobar haber entrado a Estados Unidos entre el 1 de enero de 1982 y el 4 de mayo de 1988.⁸⁸ Asimismo, la ley estableció un nuevo programa de visas V que benefició a alrededor de 500 000 familiares de inmigrantes legalizados como residentes permanentes —esposas(os) e hijos menores—, que han solicitado su tarjeta verde por más de tres años; y restableció temporalmente el programa 245(i) de 1994-1998, para permitir permanecer a alrededor de 200 000 extranjeros no autorizados que estaban en espera de obtener una visa de inmigrante, siempre y cuando pagaran una multa de mil dólares, en lugar de tener que salir a tramitarla en algún consulado en el exterior (García 2000). Cabe destacar que muchos indocumentados se confundieron al pensar que esta ley otorgaba una amnistía general, cuando estaba dirigida sólo a quienes no la habían obtenido en

⁸⁶ Se calcula que alrededor de 150 000 indocumentados lograrán obtener la amnistía, por la dificultad en los requisitos solicitados.

⁸⁷ Alrededor de 2.7 millones de inmigrantes no autorizados fueron legalizados entre 1987-1988 por la IRCA. Sin embargo, miles fueron rechazados o desalentados al solicitarla, puesto que el SIN interpretó el requisito de la ley que establecía “haber tenido una residencia continua” de manera muy estricta, para los mismos que ahora tienen la oportunidad de cumplirlo.

⁸⁸ Uno de los requisitos para calificar es que el inmigrante compruebe haber demandado al SIN después de que éste le haya negado la amnistía. Los cónyuges y los hijos menores de estos solicitantes de IRCA también pueden permanecer en Estados Unidos.

los periodos señalados. Se calculaba que alrededor de 500 000 mexicanos se beneficiarían de las provisiones de esta ley.

Los proyectos de amnistía, así como las propuestas para el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes quedaron suspendidos a raíz de los ataques terroristas, que fueron un parteaguas en el debate migratorio estadounidense.

El debate migratorio a partir del 11 de septiembre

Los actos terroristas del 11 de septiembre de 2001 constituyen una de las ofensivas más crueles en la historia contemporánea estadounidense. A partir de entonces se han sentido sus repercusiones en el campo de su política exterior y, en cuanto a seguridad nacional se refiere, se ha adoptado una posición aun más defensiva que en el pasado, en aras de combatir el terrorismo.

Osama bin Laden y las organizaciones terroristas internacionales despertaron vehementemente la conciencia estadounidense respecto a su inmensa “vulnerabilidad”, cuestionando la eficiencia del manejo de su seguridad nacional. Su preocupación por este asunto tan grave impactó directamente a su política migratoria, poniendo en duda a quién y a cuántos admitir.

Desde entonces, el debate interno sobre inmigración ha cambiado radicalmente y han surgido propuestas importantes con el fin de modificar algunos aspectos de la política y legislación migratorias. Su percepción hacia los inmigrantes y su actitud hacia lo “foráneo” o lo “externo” ha cambiado. No sólo las personas provenientes de los países árabes ya han resentido estas actitudes antiinmigratorias, sino también nuestros migrantes mexicanos han resultado afectados en forma negativa por la xenofobia, tendencias que tendrán efectos sobre las fronteras y, por ende, es probable que sufran descabros las relaciones bilaterales con nuestro país.

A partir de los ataques terroristas, se han venido discutiendo entre la opinión pública estadounidense una buena cantidad de propuestas con el fin de elaborar una reforma integral a su sistema migratorio, particularmente en la rama ejecutiva del gobierno y en ambas cáma-

ras del Congreso. De manera simultánea, se ha quedado pendiente el Acuerdo Migratorio propuesto por la administración de Fox formalmente en Washington, una semana antes de los ataques terroristas.

Hasta el martes 11, el debate estadounidense en torno a las reformas migratorias tanto por el gobierno, como por el Congreso, estaba básicamente centrado en los efectos que los inmigrantes ocasionaban en su economía, principalmente a los trabajadores menos educados o desempleados; a los sectores laborales en busca de inmigrantes temporales tanto agrícolas como de servicios, ya sea indocumentados o con documentos; a la ecología, entre muchos otros argumentos; amén de las tradicionales y recurrentes actitudes xenofóbicas que han prevalecido durante años entre algunos miembros y sectores de la sociedad estadounidense.

Un importante segmento de la opinión pública de Estados Unidos, que durante los últimos años había coqueteado con la opción de abrir sus fronteras a mayor cantidad de inmigrantes, hoy ha cambiado de parecer. Las últimas encuestas demuestran que dicha opinión percibe una falta de control en sus fronteras; consideran que fácilmente ingresaron los terroristas a territorio estadounidense y estiman que, por ende, se requiere un más severo control y una profunda reforma de sus leyes migratorias. Por lo anterior, es posible que nuevamente surjan las voces conservadoras y extremistas que escuchamos a principios de los noventa, con actitudes nativistas, xenofóbicas y racistas, y que se traduzcan en múltiples propuestas locales y nacionales al estilo de la 187.

Después del martes terrorista, el debate se ha dirigido hacia la necesidad de controlar aun más sus fronteras como una medida de seguridad nacional y hacia la necesidad de que ingresen menos inmigrantes, lo cual representa un parteaguas en el tono del debate reciente. A sólo unas semanas de los hechos ya se había intensificado un proceso de militarización en sus fronteras como un medio para controlar aun más su ahora frágil seguridad nacional. Asimismo, se había iniciado una política defensiva o de “puertas cerradas”, para la cual comenzaron las investigaciones necesarias para no permitir la entrada de nuevos terroristas, así como para prevenir la admisión de extranjeros que representan un riesgo para su seguridad nacional. Con el fin de llevar a cabo estos objetivos se puso en marcha un

programa para compartir información entre las agencias de inteligencia y servicio secreto como la Agencia Central de Inteligencia (CIA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Departamento de Estado y el SIN. Simultáneamente, se giraron instrucciones para que el Departamento de Estado reforzara sus embajadas y consulados en el exterior, y estableciera una mayor vigilancia en los puertos de entrada.

En el mismo sentido, en el interior del país se adoptaron actitudes nacionalistas, surgiendo con ello el “terror del terrorismo”, y se ha llegado a actuar en forma anticonstitucional. Así, tenemos por ejemplo que el procurador general de justicia, John Ashcroft, autorizó la detención indefinida de inmigrantes o extranjeros simplemente porque parecen sospechosos o se percibe que tienen conexiones con organizaciones terroristas. Al parecer se ha detenido a alrededor de mil cien inmigrantes no ciudadanos, sin la posibilidad de que puedan solicitar un juicio para su defensa.

El presidente Bush, quien al inicio de su administración había coqueteado con la posibilidad de establecer un programa de trabajadores huéspedes y una “normalización” del estatus de indocumentados mexicanos, cambió drásticamente sus prioridades, y manifestó la intención de restringir el número de visas emitidas anualmente. Alarmado por los hechos, Bush solicitó al Congreso que revisara detenidamente la política migratoria, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para combatir el terrorismo.

A fines de octubre de 2001, el presidente Bush creó el Foreign Terrorist Tracking Task Force,⁸⁹ con el propósito de revisar los lineamientos de la política migratoria, principalmente la asignación de visas temporales, en virtud de que muchos de los terroristas ingresaron a territorio estadounidense con éstas. Asimismo, dio órdenes para que dicho grupo coordinara junto con los gobiernos de México y Canadá la posibilidad de establecer las medidas pertinentes para prevenir la posible entrada de terroristas sospechosos a sus territorios. Incluso, se giraron instrucciones para limitar la entrada a miembros pertenecientes a 46 grupos de terroristas dispersos en el mundo. También propuso la posibilidad de trabajar conjuntamente para compartir sus bases de datos, con el fin de agilizar la detección de posibles extranjeros terroristas.

⁸⁹ United Press International, 29 de octubre de 2001.

Por su parte, los congresistas estadounidenses mostraron su preocupación y se desató un álgido debate en ambas cámaras en torno a la introducción de nuevas reformas a su legislación migratoria en general, y posibles soluciones al problema de seguridad con sus fronteras con México y ahora particularmente con la de Canadá. Algunos han culpado a las diversas ramas del Ejecutivo por no cumplir con su función de resguardar las fronteras debidamente, señalando que los ataques terroristas muestran la facilidad para ingresar a territorio estadounidense. Otros están preocupados por el posible impacto que tendrá en la economía la disminución notable de trabajadores inmigrantes —sean éstos documentados o no—, ya que es evidente que tendrán mayor dificultad para ingresar, debido a un aumento sustantivo en el reforzamiento de la seguridad fronteriza. Y otros más están alarmados por las consecuencias que esta nueva actitud pueda traer en términos económicos, políticos y sociales en la frontera. A continuación describo las principales políticas, proyectos e iniciativas de ley que se discutieron los primeros seis meses después de los actos terroristas, todos ellos de corte altamente restrictivo:

- a) Reforzar la seguridad nacional. En forma extrema, se ha propuesto utilizar guardias nacionales para reforzar la protección de las fronteras y/o entrenar militarmente a la Patrulla Fronteriza. La gran mayoría ha demandado que se aumente sustancialmente el número de agentes en dicha organización. En este sentido, el clima creado por el 11 de septiembre era semejante al que prevalecía a principios de los noventa, cuando la opinión pública, agobiada por una crisis económica severa, insistía en que el gobierno tomara los pasos necesarios para controlar la inmigración indocumentada. Entonces no sólo se fijó un presupuesto importante para calmar dichas angustias, sino que se aprobó y puso en marcha una de las leyes más restrictivas de la historia de la inmigración estadounidense: la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996. Además, se aprobaron medidas tendientes a establecer un mayor control o sobreprotección en la frontera a través de costosas operaciones para controlar el flujo de inmigrantes sin documentos. Dichas iniciativas prácticamente han sellado la zona fronteriza

entre México y Estados Unidos, como expresión de una política de “refronterización”. De esta manera, desde 1992 hasta 2001 el presupuesto del SIN se ha cuadruplicado pasando de mil millones a alrededor de cuatro mil millones de dólares, lo que ha resultado en un aumento en el número de empleados, que pasó de 17 000 a cerca de 30 000. Incluso, la Patrulla Fronteriza se convirtió en la agencia federal ejecutiva más grande, sobrepasando al FBI y a la DEA. Para muchos, la situación era semejante a la que se vivió a principios de los noventa, pues las aprehensiones que reportaba el SIN, de alrededor de 1.5 millones anualmente, revelaban que la frontera todavía era sumamente porosa.

Una voz muy influyente en el Congreso, el republicano James Traficant, propuso un plan piloto de cinco años, para echar a andar un proyecto de entrenamiento militar para la Patrulla Fronteriza con el fin de detener el flujo de terroristas y narcotraficantes (Michel 2001: 4). Como resultado de las poderosas y múltiples presiones, se asignó mayor presupuesto para la contratación de un número mayor de patrullas fronterizas. La Office of Management and Budget autorizó una partida extraordinaria de 114 millones de dólares para mejorar la seguridad tanto en los aeropuertos como en los puntos fronterizos de alto riesgo.

Otros congresistas discutieron la necesidad de reformar la estructura inoperante del SIN y para ello elaboraron múltiples proyectos tendientes a dividirlo en dos agencias, con el propósito de corregir su inherente ineffectividad. Una estaría dedicada exclusivamente a aplicar la ley y la otra a la administración del proceso de admisiones a la inmigración legal. No obstante, el comisionado del SIN, James Ziglar, señaló que no hay una buena disposición para llevar a cabo una reestructuración de fondo, reforma que se consideraba indispensable, más aun después de los actos terroristas.

Con el fin de dar mayor congruencia a sus objetivos de reforzar su seguridad nacional, en junio de 2002 Bush propuso la creación del Departamento de Seguridad del Territorio Nacional (Homeland Security). Dicha iniciativa fue aprobada por la Cámara de Representantes por 295 contra 132 votos el 26 de julio. La aprobación de dicha iniciativa fue una reforma importante,

pues transformará la burocracia federal como no ha ocurrido desde que el Departamento de Defensa fue creado hace más de medio siglo. Esta iniciativa forma parte del proyecto sobre Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial, cuyo propósito principal ha sido movilizar y organizar a Estados Unidos para asegurar su territorio contra los ataques terroristas.⁹⁰ Dicha institución incluiría al SIN, la Guardia Costera (Coast Guard), la Agencia de Administración de Emergencia Federal (Federal Emergency Management Agency) —entre otros—, y contaría con un presupuesto anual de 37 billones de dólares, así como con 170 000 empleados.⁹¹ El nuevo Departamento tendría cuatro divisiones: Seguridad fronteriza y transporte; Análisis de información; Defensa contra las armas nucleares, químicas y biológicas; y Prevención de emergencias.

Los objetivos estratégicos de la seguridad territorial en orden de importancia son: prevenir los ataques terroristas dentro de Estados Unidos; reducir la vulnerabilidad de ese país frente al terrorismo; minimizar el daño y recuperarse de los ataques que lleguen a ocurrir.⁹² Dichos objetivos se encuentran enfocados en seis áreas principales: inteligencia y prevención, frontera y transporte, contraterrorismo interno, protección de infraestructura, defensa contra terrorismo catastrófico, y preparación y respuesta para las emergencias.

En términos de seguridad fronteriza, dicha iniciativa contempla los siguientes lineamientos: garantizar la responsabilidad en la seguridad de las fronteras y el transporte; crear las “fronteras inteligentes”; incrementar la seguridad de los contenedores de transporte marítimo; implementar el Acta de Seguridad de 2001, referente a la aviación y el transporte; cambiar la estructura del Servicio de Guardacostas; y reformar los servicios de inmigración.⁹³

⁹⁰ En el periodo posterior a los ataques del 11 de septiembre, el gobierno federal define la frase *homeland security* de la siguiente manera: “La seguridad del territorio nacional es un esfuerzo concertado para prevenir ataques terroristas dentro de Estados Unidos, reducir la vulnerabilidad de América hacia el terrorismo y minimizar los daños de los ataques ocurridos”. Véase U.S. Office of Homeland Security (2002: viii).

⁹¹ *Migration News*, julio de 2002.

⁹² *Wall Street Journal*, 7 de junio de 2002.

⁹³ *Ibid.*, p. viii.

No cabe duda que la creación de este departamento es el resultado concreto del cambio de percepción sobre la inmigración en la era posterior al 11 de septiembre. Hoy es tratada como un tema de seguridad nacional y no como un fenómeno económico, social, político o diplomático.

- b) La segunda política que se discutió después del 11 de septiembre era relativa a la vigilancia de la emisión de visas. Se propuso revisar y mejorar los procedimientos que se utilizan para la emisión de visas con el fin de ingresar a territorio estadounidense, y vigilar la calidad del personal encargado de ello en el extranjero, principalmente en las embajadas y consulados, así como en el interior del país, actividades que realizan los burócratas del *SIN*. También se ha discutido la posibilidad de computarizar, a través de una base de datos, los registros de visas emitidas a turistas, trabajadores temporales y estudiantes. Al mismo tiempo, se aprovechó la coyuntura para revisar las propuestas que se habían discutido a propósito de los actos terroristas anteriores, como fue el perpetrado contra el mismísimo World Trade Center, en Nueva York, en 1993. En ese entonces, la senadora Olimpia Snowe⁹⁴ proponía que se negara la visa a cualquier miembro de grupos y organizaciones terroristas; que se iniciara un programa para compartir información con servicios de inteligencia de otros países y que se computarizaran los registros de las visas emitidas. Actualmente muchos congresistas consideran que su propuesta era sumamente atinada y realista, citando continuamente como ejemplo el caso del conspirador Rahman, quien participó en el primer ataque a las torres gemelas, y no sólo había visitado en cinco ocasiones territorio estadounidense sin problema alguno, sino que había obtenido la residencia permanente.⁹⁵

En este mismo sentido, y respecto a la emisión de visas, se ha propuesto llevar a cabo un seguimiento a los visitantes temporales o inmigrantes que ingresaron al país. Muchos congresistas han propuesto restringir las admisiones de estudiantes y pro-

⁹⁴ Jansen (2001), en <<http://www.portland.com/news/local/011022visas.shrml>>.

⁹⁵ Rahman solicitó una visa de residencia permanente bajo el nombre de Omar Ahmed Ali y el *SIN* le otorgó una tarjeta verde en 1991.

hibir la entrada de los provenientes de siete países que apoyan el terrorismo. Preocupados por las debilidades de su sistema migratorio, los senadores demócratas Dianne Feinstein por California y Edward M. Kennedy por Massachussets, en colaboración con los republicanos Jon Kyl por Arizona y Sam Brownback por Kansas, introdujeron un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza y límites a la emisión de visas temporales. La Cámara de Representantes aprobó en mayo de 2002 por unanimidad dicha ley, la cual tiene como objetivo fortalecer la aplicación de las demás leyes de inmigración, pero sobre todo vigilar más de cerca a quién entra a territorio estadounidense evitando a toda costa el ingreso de terroristas. Esta ley establece:

- Que los pasaportes emitidos después de 2003 deben ser resistentes a cualquier alteración o falsificación, y que los visitantes extranjeros deben portar documentos que puedan ser leídos con máquinas e identifiquen al portador con datos biométricos.
- Un estricto control al ingreso de estudiantes, a través de un nuevo sistema de seguimiento del SIN, con el fin de que se registre la aceptación de estudiantes extranjeros en las instituciones educativas. Se requiere que las instituciones notifiquen al SIN cuando los estudiantes extranjeros no asisten a clases.
- La creación de una base computarizada de datos, para revisar las solicitudes de visas en todas las embajadas y delegaciones de Estados Unidos en todo el mundo.
- El SIN debe contratar doscientos nuevos investigadores de inmigración y otros doscientos inspectores, y mejorar los salarios de los agentes de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos.
- El FBI y la CIA deben intercambiar más información con el Departamento de Estado, que emite las visas en el extranjero.⁹⁶

Es decir, se plantea una mayor comunicación intersecretarial, con el fin de ejercer un mayor control sobre sus fronteras y los

⁹⁶ U.S. Department of State (2002).

extranjeros que entran a territorio estadounidense y las razones por las cuales ingresan.

- c) La tercera línea de política que se ha discutido se refiere al establecimiento de un sistema de tarjetas de identificación. Se ha propuesto emitir una tarjeta de identificación estándar o una “tarjeta inteligente” para extranjeros que ingresen a territorio estadounidense. Se contempla que dichas tarjetas identifiquen al portador mediante indicadores biométricos, ya sea a través de la voz, la huella digital, la geometría de la mano o el patrón de la retina, para lograr una mayor seguridad acerca de quién ingresa a territorio estadounidense. Inclusive se ha propuesto un pase emitido por el SIN, denominado INSPASS; esta tarjeta facilitaría a los viajeros frecuentes ingresar más fácilmente a territorio estadounidense. Más aun y a pesar de lo costoso que sería, se ha propuesto emitir una nueva tarjeta de seguridad social, codificada con información biométrica. Se estima que estas medidas servirían también para controlar la inmigración no documentada, reducir los fraudes en las elecciones, mejorar el cuidado de la salud y detectar a quién se otorga y, por supuesto, para buscar y dar empleo (CEO 2001).

El representante republicano Lamar Smith, miembro del House Judiciary Subcommittee on Immigration, quien fue el principal arquitecto de la Ley de Inmigración de 1996, consideraba en 2002 que las reformas a la inmigración deberían incluir la emisión de una tarjeta de identificación estándar, la contratación de un número mucho mayor de patrullas fronterizas, la utilización de guardias nacionales como capacidad protectora para llevar a cabo la tarea de reforzar la frontera, y la eventual aprobación de leyes que faciliten la deportación de inmigrantes criminales. También creía que se debía revisar la forma en que se emiten las visas para estudiantes extranjeros, dado que algunos terroristas ingresaron a territorio estadounidense con esa categoría.

- d) La cuarta línea de política propuesta consiste en reducir la inmigración legal. Como respuesta a actitudes extremistas, se ha llegado a discutir en ambas cámaras la posibilidad de declarar una moratoria a las admisiones de inmigrantes y/o disminuir sustantivamente las admisiones anuales. Uno de los principales

portavoces de este planteamiento es el propio *chairman* del House Immigration Reform Caucus, el diputado Tom Tancredo, republicano por Colorado, quien ha declarado públicamente que a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre ha recibido muchas solicitudes para ingresar a su comisión y discutir iniciativas en esta materia. Propone una reducción significativa de la inmigración legal, de alrededor de un millón de admisiones anuales a sólo trescientas mil al año. Asimismo, propuso la creación de una base de datos para registrar las entradas y salidas de extranjeros y un incremento en el número de agentes que patrullan la frontera; ha señalado: “la defensa de nuestro país comienza con la defensa de nuestras fronteras. Revertiremos la tendencia que habíamos tomado desde hace veinte años de una política de fronteras abiertas”. Aun más, declaró que el Programa de Amnistía, desde 2002, estaba “muerto”. Al respecto, el conservador Dan Stein, director de la Federación para la Reforma a la Inmigración en Estados Unidos, quien ha buscado desde tiempo atrás una reducción drástica de la inmigración y se opone a un programa de amnistía, señaló que “dar estatus de residente legal a los inmigrantes sin documentos es como jugar a la ruleta rusa con nuestra seguridad nacional”.

- e) La quinta línea de política que se ha discutido propone deportar a inmigrantes que cometen crímenes, mediante el establecimiento de medidas más drásticas y eficaces que faciliten la deportación de inmigrantes criminales. Un sistema automatizado podría ser muy eficiente para detectar a extranjeros potencialmente terroristas y criminales. De esta manera, el Departamento de Estado y el SIN podrían tener acceso electrónico a los archivos del FBI y de la CIA. Inclusive se ha propuesto compartir información con servicios de inteligencia de otros países, como lo hacen los europeos.

Las propuestas enunciadas con anterioridad indican que un mayor control sobre quién ingresa a territorio estadounidense necesariamente afectará la supuesta confianza prevaleciente hasta entonces, generando una desconfianza a priori al extranjero hasta que no demues-

tre que no es una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos, es decir, se habrá generado un estado de “terror del terrorismo”, que afectará a extranjeros así como a nacionales y residentes.

Además, como cinco de los 19 secuestradores⁹⁷ del 11 de septiembre ingresaron por la larga y poco vigilada frontera entre Canadá y Estados Unidos se ha producido un cambio de actitud hacia aquel país. Mientras que la frontera sur estadounidense, de alrededor de dos mil millas de longitud, es patrullada por nueve mil elementos para vigilar 41 puertas de entrada, la norte, de 3 987 millas —casi dos veces mayor— con 115 puertos de entrada, sólo era custodiada por 340 oficiales hasta antes de los actos terroristas.⁹⁸ Se ha estimado que es urgente reforzar la frontera norte —prácticamente abierta— y, por ende, se ha autorizado trasladar a varios agentes de la sur a la norte (Gross 2001). Los proyectos de ley antiterroristas aprobados en ambas cámaras no incluyen medidas encaminadas a reforzar su frontera sur, sólo se aprobó un monto de 609 millones de dólares para contratar personal en la frontera canadiense (Chinni 2000). No cabe duda que controlar a quinientos millones de personas que ingresan anualmente por ambas fronteras —180 millones por la canadiense— es una tarea complicada.

Por otra parte, en las diversas provincias de Canadá se han detectado múltiples grupos de terroristas que constituyen amenazas potenciales no sólo para su país sino también para Estados Unidos. El presidente Bush ordenó a varios de sus secretarios de Estado trabajar más cercanamente con sus contrapartes canadienses, e inclusive, se propuso el establecimiento de un perímetro norteamericano (*North American perimeter*), con el fin de armonizar las políticas migratorias y de seguridad fronteriza, así como el establecimiento de normas anuales entre ambas naciones.⁹⁹ La administración del primer ministro Jean Chrétien ha manifestado su preocupación de que dicha propuesta implique una cooperación extraordinaria y costosa al estilo euro-

⁹⁷ Trece de los 19 terroristas entraron a Estados Unidos con visa de turista y sólo tres de ellos habían violado su permiso de estancia en territorio estadounidense, es decir, se habían convertido en *visa abusers*.

⁹⁸ *El Financiero* (12 de octubre de 2001).

⁹⁹ Rahman está relacionado con Osama bin Laden, presunto autor intelectual de los actos terroristas del 11 de septiembre. Véanse Clayton y Chaddock (2001).

peo. Cabe señalar que para ingresar a los países miembros de la UE es necesario presentar un pasaporte, y una vez adentro, puede cruzarse las fronteras al gusto del visitante.¹⁰⁰ Mientras tanto, el gobierno canadiense se ha pronunciado a favor de la lucha estadounidense contra el terrorismo apoyando a sus vecinos con infraestructura bélica, tropas, barcos e intercambio de inteligencia, además de colaborar en forma simultánea en las misiones de ayuda a la población afectada.

Encontrar y deportar a quienes ingresaron con visas, pero que ya han caducado, como fue el caso de varios terroristas del 11 de septiembre, será ahora un objetivo prioritario, aunado a los intentos por reforzar aun más ambas fronteras terrestres.

Mientras tanto, los congresistas liberales, que tradicionalmente han defendido políticas migratorias de puertas abiertas, se enfrentan a un ambiente sumamente hostil y tienen dificultades para propiciar la discusión de iniciativas que han quedado pendientes, tales como el programa de amnistía para millones de indocumentados y la aprobación de un programa de trabajadores huéspedes. Ambas propuestas hechas por el gobierno de México durante el primer semestre de 2001 por razones obvias se han quedado en el aire, pues hoy muchos se oponen a ellas, ya que estiman que de aprobarse, atentarían contra su seguridad nacional; inclusive algunos opinan que ambos proyectos están muertos.

No obstante este áspero debate, los congresistas tendrán que establecer un balance entre iniciativas restrictivas para reducir y controlar la inmigración y aquellas permisivas para permitir la entrada de nuevos inmigrantes, manteniendo una frontera semiabierta para trabajadores, siempre y cuando se implementen medidas que provean de mayor control y seguridad el ingreso a extranjeros. En algún momento tendrán que darse cuenta de la realidad y sentar una línea muy clara para evitar confundir a los inmigrantes que van en busca de trabajo de los que utilizan sus visas temporales para realizar actos terroristas.¹⁰¹

¹⁰⁰ Para mayor información sobre la política migratoria europea, véase Verey (en proceso de edición).

¹⁰¹ Es probable que los inmigrantes de origen árabe sean quienes sufran las consecuencias del martes 11 con un congelamiento de admisión temporal legal, ya sea para estudiar o realizar algún trabajo. Véase Gary Martín (2001).

No cabe duda que los mexicanos que viven del otro lado sufrirán las consecuencias de una persecución más agresiva, y ahora quizás sean vistos como sospechosos y peligrosos, y no como simples personas en busca de trabajo. Es de esperarse que la de por sí ya intensa vigilancia fronteriza —pasó durante los últimos ocho años de cuatro mil a alrededor de nueve mil patrullas que vigilan la frontera sur estadounidense— será aun mucho más agresiva —se espera aumentarla a once mil agentes para fines de 2003— no sólo para la captura de terroristas, sino la de indocumentados, drogas, traficantes, etc. Nuestros connacionales del lado mexicano sufrirán, a corto plazo, las repercusiones inmediatas del ya no tan dinámico comercio y turismo transfronterizo, producto también de la desaceleración o recesión económica que, de profundizarse, tendrá consecuencias aun más graves.

MÉXICO

Hacia la institucionalización de la relación migratoria

Durante muchos años, el gobierno de México consideró, silenciosa aunque conscientemente, que la emigración de sus connacionales en forma no autorizada constituía un mal necesario. Se percibía como una válvula de escape importante, que aliviaba tensiones económicas, políticas y sociales, sobre todo en épocas de crisis económica. De alguna manera, se tenía un sentimiento de culpa con los emigrados, porque no tenían oportunidades de empleo satisfactorias que impidieran su salida de México. Este sentimiento se reflejó durante muchos años en la adopción de una política pasiva ante el fenómeno migratorio, a la que algunos han denominado “la política de la no política”.

Por esta razón, tanto México como Estados Unidos actuaban ante el tema migratorio sin intentar seriamente involucrar al otro gobierno en su programa, inclusive se podría decir que prevalecía un diálogo de sordomudos. La comunicación intergubernamental tendía a ser *pro forma*; y las posiciones de cada gobierno buscaban encontrar eco en el interior, es decir, en sus opiniones públicas, más que esta-

blecer un diálogo bilateral que llevara a la colaboración para lograr un mejor manejo del problema.

Desde fines de la década de los ochenta encontramos una situación paradójica en las relaciones bilaterales respecto al tema de la migración.¹⁰² Por un lado, subió de tono el debate en Estados Unidos sobre los efectos negativos atribuidos a la migración de mexicanos en general y de indocumentados en particular; se recrudeció la discusión sobre qué hacer para contener el flujo y se adoptaron “medidas unilaterales” como las múltiples operaciones fronterizas señaladas, afectando principalmente a dicha zona. Simultáneamente, durante la década de los noventa, las consultas bilaterales sobre migración aumentaron en frecuencia y se ampliaron en alcance.

Por “medidas unilaterales” entendemos las acciones tomadas por un gobierno sin coordinarlas con las medidas del otro, lo cual en el caso de la migración desde México a Estados Unidos era prácticamente una norma. Desde esta perspectiva, las acciones unilaterales en política migratoria estadounidense han sido claras, predominando el enfoque del control migratorio principalmente en la región de su frontera sur. Tradicional y constantemente, el gobierno estadounidense se ha manifestado en contra de la migración masiva de extranjeros sin documentos, pues va en contra de sus intereses como Estación, es decir, representa un atentado en contra de su soberanía. No obstante, este principio es contradictorio con sus intereses económicos reales, en el sentido de que requiere y contrata de manera permanente mano de obra barata —sin importar su estatus migratorio— y, por ende, ha abierto y cerrado sus puertas de manera discrecional cuando su economía así lo ha demandado.

En general, el gobierno de México ha reaccionado ante las políticas migratorias estadounidenses de naturaleza ofensiva, adoptando una posición defensiva y desplegando una constante retórica para asegurar y defender los derechos humanos de sus connacionales, que junto con sus derechos laborales por desgracia, son crecientemente violados.

No obstante recordemos ciertos mecanismos bilaterales establecidos desde la década de los setenta, con el fin de llegar a acuerdos

¹⁰² Para mayor información véanse García y Griego y Vereá (1998) y (2000).

en materia de migración, los cuales se han venido implementando desde entonces, aunque a partir de los últimos años se han multiplicado las consultas.¹⁰³

- a) El Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares (1987), de la Comisión Binacional entre México y Estados Unidos, la cual se reúne anualmente, creada en la década de los setenta por los presidentes Carter y López Portillo. Dicha Comisión tiene como objetivo discutir los avances en la protección consular, facilitar los movimientos legales, incrementar la cooperación fronteriza y la de iniciativas de investigación, así como los esfuerzos que se lleven a cabo para mitigar el tráfico de ilegales, y las políticas y legislaciones en general de ambos países. Éste constituye el grupo de trabajo más importante de consulta sobre asuntos migratorios. Sus decisiones han incluido temas tales como la puesta en marcha del Estudio Binacional realizado durante los noventa y publicado en 1998.
- b) El Mecanismo de Enlace para Asuntos Fronterizos instituido en 1992, con el fin de que autoridades de los tres niveles aborden diferentes temas que afectan a la zona. Su propósito central es la prevención de incidentes en la frontera y búsqueda de soluciones, así como la planeación de estrategias de la protección y seguridad de los ciudadanos de los países en la zona fronteriza (Padilla 2001: 166). A partir del segundo quinquenio de la década de los noventa, uno de sus objetivos ha sido la reducción de la violencia y por tal motivo fue creado el Consejo para la Seguridad Pública en 1997.

Existen otros mecanismos que han abordado el tema migratorio, como son los de Consulta sobre las Actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización y sobre protección consular, para mejorar el conocimiento mutuo, las atribuciones y los procedimientos de las autoridades consulares de México y migratorias de Estados Unidos. Su propósito principal ha sido fortalecer los derechos de los migrantes

¹⁰³ Los siguientes trabajos fueron de suma utilidad: Susan Martin (2001: 177-194) y Padilla (2001).

y salvaguardar su dignidad, atender de forma inmediata y en cada localidad cuestiones de procedimiento y aplicación de las leyes.

Durante los noventa, la administración del presidente Salinas tuvo la oportunidad de formalizar o regularizar la situación de nuestros migrantes indocumentados y propuso que el tema de la migración se analizara en las discusiones iniciales sobre el TLCAN. Fue la renuencia del gobierno estadounidense, sin embargo, lo que dio lugar a que este tema no se incluyera. A pesar de que el tratado trilateral se refiere exclusivamente al comercio e inversión, hay que reconocer que la simple negociación y puesta en marcha del mismo generó una mayor institucionalización de la relación en un proceso en el que múltiples actores de diversos sectores desarrollaron vínculos importantes de carácter económico, político, jurídico y sociocultural. Por ejemplo, en esta materia se establecieron varios acuerdos bilaterales tales como el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular (mayo de 1996); la Declaración Presidencial Conjunta sobre Migración y Frontera (mayo de 1997); el Memorándum de Entendimiento acerca de los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del SIN y Protección Consular (junio de 1998); el Memorándum de Entendimiento entre el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el SIN (junio de 1998) y el Memorándum de Entendimiento contra la Violencia Fronteriza (febrero de 1999), entre otros. Todos ellos tienen como objetivo establecer lazos, vínculos y mejores redes de comunicación para tratar de solucionar, en la medida de lo posible, los asuntos relacionados con la migración.

También, durante los noventa, se instituyó la Conferencia Anual de Gobernadores Fronterizos, así como la del Golfo de México. Ambas han funcionado como mecanismos de diálogo y concertación, con el fin de impulsar la colaboración para el beneficio mutuo de sus estados. Los gobernadores han tenido un papel creciente en la formulación de políticas para solucionar ciertos problemas a nivel estatal y local.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Por ejemplo, en materia de inmigración, los gobernadores presionaron a Washington para postergar partes de la IIRIRA de 1996 hasta 2001. Inclusive el gobierno de Arizona llegó a proponer al gobierno federal explorar un tipo de visa de trabajador huésped para administrar el flujo de inmigrantes. Asimismo, los diez estados fronterizos formaron un comité y firmaron un pacto para trabajar conjuntamente en diversos proyectos de naturaleza económica, social, de medio ambiente y seguridad. Véase Baldauf (2000).

Debe reconocerse que, a partir de la década de los noventa, México ha mostrado un importante cambio de actitud, iniciándose un nuevo estilo de política exterior mucho más activo que antes, activismo que culminó con la aprobación del TLCAN.¹⁰⁵ Asimismo debe reconocerse que por fin se entendió la importancia de la interdependencia entre ambos países, negada por tantos años. Este mayor activismo ha promovido una defensa más enérgica de intereses mexicanos en foros internos de Estados Unidos. Si bien todavía se requieren muchos otros avances más, que conlleven a una mayor cooperación en la relación que exprese una convergencia de intereses, los pasos adoptados han sido sumamente importantes en la historia de las relaciones bilaterales.

Se podría decir entonces que el patrón de consultas recurrentes durante los noventa ha contribuido a una leve redefinición de intereses y ha planteado una posible convergencia en el tema migratorio que antes no parecía posible. Este nuevo espíritu de bilateralismo, caracterizado por una mayor colaboración ha implicado, desde entonces, un mayor diálogo intergubernamental, así como entre múltiples sectores en el ámbito federal y local, con el propósito no sólo de intercambiar información sino de coordinar políticas, de acuerdo con intereses previamente establecidos. A pesar de este acercamiento sin precedente, una gran parte de los acuerdos y medidas establecidos estuvieron dirigidos a satisfacer uno de los objetivos fundamentales estadounidenses: frenar la migración no autorizada por su frontera sur. Entre los acuerdos más importantes destacan:

- a) Con el fin de colaborar para desalentar la migración de indocumentados y/o repatriarlos, se acordó iniciar conjuntamente un programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país que operaría en la región de San Diego, California.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Cabe destacar que a raíz de la aprobación del TLCAN, México realmente se ha convertido en socio de la economía nacional más grande del mundo, con un comercio de alrededor de quinientos millones de dólares anuales, y hoy constituye el segundo socio comercial, quitando el lugar a Japón y a Alemania.

¹⁰⁶ Este programa incluye a migrantes mexicanos indocumentados que reinciden en su intento de cruzar la frontera y aceptan voluntariamente regresar a un punto cercano a su lugar de residencia, en vez de ser repatriados a una ciudad fronteriza. El costo de los viajes de repatriación debe ser sufragado por el gobierno de Estados Unidos.

- b) Con el objeto de proteger a indocumentados de la extorsión de la cual son víctima durante su tránsito hacia Estados Unidos por contrabandistas y criminales poco escrupulosos que abusan constantemente de ellos, el gobierno de México creó en 1990 el Grupo Beta¹⁰⁷ y posteriormente los grupos Ébano y Alfa, que con los mismos objetivos hoy operan en distintos puntos fronterizos.
- c) Con el fin de encontrar bases comunes para negociaciones bilaterales, se concluyó en 1997 el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, elaborado por especialistas de ambos países.
- d) Con el objeto de atender casos específicos y mayor acceso consular a migrantes indocumentados removidos y detenidos en forma casuística, se instaló en 1996 el programa Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular.¹⁰⁸
- e) Con el fin de fortalecer la seguridad pública, se propuso que los cónsules de México y los fiscales federales de la región fronteriza cooperaran activamente, entre otras razones, para llevar a cabo investigaciones de incidentes que involucran el uso “excesivo” de la fuerza, dada la creciente escalada de violencia y criminalidad en la zona fronteriza.¹⁰⁹

Estos acuerdos constituyen sólo unos cuantos, pero nos indican un creciente acercamiento e intentos de colaboración entre ambos

¹⁰⁷ Este grupo de policías seleccionados de los tres niveles —federal, estatal y municipal—, bajo la supervisión del Instituto Nacional de Migración, se creó como un instrumento para salvaguardar la integridad física y moral de los migrantes en la frontera, independientemente de su calidad migratoria.

¹⁰⁸ El 7 de mayo de 1996 los dos gobiernos suscribieron el Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, en donde se expresó la voluntad de los dos gobiernos para consolidar esfuerzos que garanticen la integridad física, la dignidad y la seguridad de sus nacionales cuando se encuentren en territorio extranjero, independientemente de su situación migratoria. El Memorándum ha facilitado la protección consular y ha otorgado protección especial a migrantes menores, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo, incluyendo a los enfermos y a quienes pudieran enfrentar la pena de muerte. Véase Green (1999: 2).

¹⁰⁹ El 15 de febrero de 1999, en ocasión de la visita del presidente Clinton a Mérida, Yucatán, los presidentes de ambos países firmaron el Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación contra la Violencia Fronteriza.

gobiernos, algunos de ellos con el fin de atenuar los resultados que han traído las medidas unilaterales, drásticas y extremas que Estados Unidos ha aplicado. Es justo reconocer que esta creciente institucionalización de mecanismos ha permitido un mayor intercambio de información entre los diversos niveles y localidades, con el que se ha podido proponer acuerdos y manifestar desacuerdos.

En general, lo novedoso de este nuevo estilo o activismo en la política exterior mexicana consistió en la aplicación de nuevos métodos para alcanzar objetivos nacionales, algunos de ellos considerados inaceptables o demasiados costosos para México en el pasado. Además, el gobierno mexicano parece haber adoptado una definición más restringida de lo que antes se hubiera considerado la intervención en asuntos internos de otro país. De ahí que el activismo del gobierno de México incluyera, a partir del gobierno de Salinas, actividades de abierto cabildeo en el Congreso, aunadas a las expresiones de opiniones oficiales sobre cuestiones electorales estadounidenses que pudieran afectar intereses mexicanos.

Parece, entonces, que las relaciones bilaterales avanzaron un importante trecho desde el diálogo apenas cordial de los setenta, caracterizado por tener una “política de la no política”, a un nuevo espíritu de colaboración bilateral durante los últimos años del siglo xx. Debemos distinguir entre el pasado caracterizado por un enfoque eminentemente unilateral y el presente, que da señales de una aproximación bilateral. Ahora bien, si por “colaboración bilateral” entendemos un diálogo intergubernamental cuyo resultado es la coordinación de políticas, entonces tenemos que en la década de los noventa se dieron intentos de colaboración, en gran medida, para satisfacer los objetivos prioritarios en materia migratoria para Estados Unidos. Esta situación sorprende precisamente porque se dieron en un contexto de conflicto y tensión (García y Griego y Vereá 1998, 2000).

El proceso de integración en la región de América del Norte durante los noventa ha traído consigo la liberalización de sus economías, con el fin de facilitar intercambios financieros, comerciales, de inversión y tecnología. No obstante, simultáneamente se trazaron lineamientos políticos mucho más severos en su frontera sur, convirtiéndola en una de las zonas más vigiladas del mundo y altamente fortificadas, surgiendo con ello una alarmante criminalidad y violencia

(Verea, en proceso de ed.). Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales, con el fin de reafirmar soberanías nacionales. Como ya se señaló, ha surgido una “desfronterización” para dar la bienvenida a los bienes y servicios, y paralelamente una “refronterización” para limitar y seleccionar los movimientos transnacionales de humanos (Andreas 2000: 2).

Y precisamente, como consecuencia de este refuerzo en la vigilancia fronteriza sin precedente, no sólo las violaciones a los derechos humanos se han incrementado significativamente, sino el número de muertes.¹¹⁰ Tomando fuentes oficiales de datos estadounidenses y mexicanos, un grupo de investigadores mexicanos detectó más de 1 600 posibles decesos a lo largo de la frontera entre 1993 y 1997. De acuerdo con la SRE, solamente durante 2000, por lo menos 445 mexicanos y un número desconocido de extranjeros de Centroamérica perecieron al intentar cruzar la frontera. Por su parte, las cifras de la Patrulla Fronteriza señalan que en este mismo año se registraron 369 muertes (Cornelius 2001: 7). La principal causa de muerte ha sido la hipotermia, deshidratación e insolación y, después, el ahogamiento.

Es indudable que ha habido un esfuerzo de colaboración que no tiene precedentes en varios aspectos que, a pesar de que han sido pequeños pasos y no ha habido concordancia en intereses comunes, han sido importantes, sobre todo si los comparamos con años anteriores. Reconozco que es difícil lograr que converjan dichos intereses, en virtud de que los indocumentados siguen fluyendo por la frontera, quizás ahora por lugares más recónditos debido a la brutal militarización de la zona, resultado de su política de “refronterización”, sin registrarse una reducción real de las aprehensiones, sino cambios en la localización de las mismas.

Acercamiento a la comunidad mexico-americana

Es de particular interés el acercamiento que tuvo México con sus comunidades residentes en Estados Unidos, tan olvidadas por mucho

¹¹⁰ Para mayor información sobre la situación en la frontera norte, véase Verea (2000).

tiempo. Durante la administración de Salinas, el titular de la SRE, Fernando Solana, creó el Programa de las Comunidades Mexicanas que Viven en el Extranjero (PCMVE) —conocido posteriormente como Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME)— (Padilla 2001: 117). Este programa ha tratado de acercar a diversos interlocutores de dicha comunidad no sólo con el gobierno sino con otros actores en campos como los empresariales, comerciales, culturales y deportivos, entre otros. Posteriormente, durante la administración del presidente Zedillo, se buscaría fortalecer el sentido de identidad o pertenencia de los mexicanos de ambos lados de la frontera con la nación mexicana, e incrementar las posibilidades de intercambio económico y cultural entre los dos países (González y Schumacher 1998: 194).

Como respuesta a las iniciativas antiinmigratorias, como la Propuesta 187, generadas particularmente en California a principios de los noventa, el gobierno de México inició una política más activa que en años anteriores e intentó apoyar decididamente a nuestros connacionales en el exterior, dando ciertos pasos tentativos hacia un mayor grado de bilateralismo y colaboración en materia de migración.¹¹¹ Se propuso reformar la Constitución con el fin de permitir la doble nacionalidad de mexicanos que se naturalizan en el exterior. Se puso en evidencia la debilidad de nuestros connacionales no documentados y el número tan bajo de inmigrantes legales naturalizados en virtud del temor a perder la nacionalidad mexicana. A raíz de la aprobación de la Propuesta 187, a manera de defensa de sus derechos, se detectó un deseo mayor de los inmigrantes por participar en los procesos internos de la vida política de Estados Unidos, incrementándose sustancialmente las solicitudes para obtener la ciudadanía (Verea 1999).

La propuesta para la obtención de la doble nacionalidad constituyó una respuesta clave del gobierno de México, ya que los principales beneficiarios de ella serían los inmigrantes mexicanos que han vivido y trabajado en Estados Unidos y que, habiendo permanecido por varios años como residentes legales, no se habían decidido a obtener la naturalización o ciudadanía estadounidense.

¹¹¹ Para una mayor información sobre el activismo en la política exterior de México véanse García y Griego y Verea (1998 y 2000); Verea (1995, 1998).

La Ley de No Pérdida de Nacionalidad fue aprobada el 20 de marzo de 1997. Se reformaron los artículos 30, 32 y 37 constitucionales con el objeto de que los mexicanos por nacimiento pudiesen adquirir otra nacionalidad sin perder la de origen.¹¹² La reforma establece que el mexicano que haya perdido su nacionalidad mexicana por adquisición de otra antes del 21 de marzo de 1998 y que desee recuperarla debe obtener una Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento expedida por la SRE. El plazo máximo para realizar dicho trámite se fijó para el 21 de marzo de 2003. Por otro lado, las reformas a los artículos constitucionales, a la Ley de Nacionalidad y a diversos ordenamientos jurídicos entraron en vigor el 21 de marzo de 1998 (González Félix 1998: 160-161). Estos cambios constitucionales crearon una condición o norma que dará nuevas obligaciones y derechos. Las leyes secundarias mexicanas regularán o determinarán los derechos específicos de quienes poseen otra nacionalidad, con el objetivo de evitar conflictos derivados de poseer doble o múltiple nacionalidad. Estos conflictos pueden surgir en campos como el de tributación y derechos de propiedad, así como de extradición y derechos políticos (Weintraub *et al.* 1998: 123).

La aprobación de dicha ley proporcionó al mexicano un instrumento legal para poder ejercer sus derechos con una regulación jurídica opcional de acuerdo a sus intereses. A partir de ella se permitió al residente mexicano en Estados Unidos optar voluntariamente por la nacionalidad estadounidense y conservar la que por nacimiento le corresponde, y por ello podrá contar con una regulación jurídica mucho más favorable a sus intereses. Eliminada la opción de escoger entre dos nacionalidades a partir de que el candidato cumpla 18 años de edad, el interesado podrá ejercer sus derechos como mexicano en

¹¹² La reforma constitucional que en su artículo 37 establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad ha originado un cambio en la tradición jurídica de nuestro país, que consideraba a la nacionalidad mexicana como única; por lo cual ahora, aunque no se habla de una doble o múltiple nacionalidad, el mexicano por nacimiento que adopte otra nacionalidad no perderá la mexicana. En el artículo 30 constitucional, se limitó a la primera generación la adquisición de la nacionalidad mexicana, para evitar que haya generaciones de mexicanos que ya no tengan ningún vínculo cultural con nuestro país. El artículo 32 constitucional, como punto medular de la reforma, establece las condiciones necesarias para regular el nuevo régimen de nacionalidad, reconoce la nueva categoría de mexicano, otorga las directrices de cómo atender problemas como los de inversiones, cargos públicos, cuestiones militares y fija las modalidades para evitar conflictos de nacionalidad. Véase González Félix (1998: 69-70).

su lugar de residencia y, adicionalmente, ejercer su derecho al voto en los procesos electorales de la Unión Americana. Asimismo, podrá beneficiarse de la asistencia pública del país en donde labore, superando las restricciones que imponen las recientes modificaciones a la Ley de Inmigración estadounidense.

La doble nacionalidad ha permitido a nuestros connacionales expresar y demandar libre y legalmente sus derechos sociales civiles y jurídicos dondequiera que se encuentren, y tienen ahora la posibilidad de ejercer una mayor influencia política en todos los ámbitos para la defensa de sus intereses la cual, hasta hoy, ha estado muy débilmente representada y no ha correspondido a su dimensión demográfica y económica.

Derivada de la aprobación de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad y a pesar de que desde fines de la década de los setenta se demandaba, no es sino hasta 1994 que surge en el debate nacional la posibilidad de que el mexicano, por derecho constitucional, pueda ejercer el voto en el extranjero. La nacionalidad, a diferencia de la ciudadanía, no otorga derechos como el de votar u ocupar cargos de elección popular. La ciudadanía está directamente relacionada con el lugar donde se vive y se paga impuestos y puede ser igual o distinta de la primera. El proyecto, todavía en discusión, representa un encuentro con la comunidad de mexicanos en el extranjero y de alguna forma refleja o supone un intento por asumir una responsabilidad respecto a esta comunidad, misma que ha esbozado su interés por participar.

Estas últimas fases del proceso de cambio, si bien han sido lentas, son esenciales para entender el cambio de actitud del gobierno de México respecto al fenómeno migratorio, ya que se evidenció la debilidad de nuestros connacionales, sobre todo de los indocumentados en Estados Unidos. Esta iniciativa refleja, por primera vez, la aceptación de que muchos de ellos puedan naturalizarse estadounidenses y, eventualmente, regresar a México. En este sentido, a partir de la derrota que sufrieron los mexicanos en California al aprobarse la Propuesta 187, cobró relevancia la problemática del bajo número de mexicanos que se habían naturalizado como estadounidenses, ya que con ello perdían la nacionalidad mexicana.

Además, es importante destacar que la política estadounidense en relación con la doble nacionalidad está basada en el caso *Sadat vs.*

Mertes. En una carta, el secretario del Departamento de Estado señala: “Estados Unidos no reconoce oficialmente o aprueba la doble nacionalidad. Sin embargo, está forzado a aceptar el hecho inevitable de que algunos ciudadanos estadounidenses puedan poseer otra nacionalidad como resultado de leyes que entran en conflicto con las de otros países”. Como consecuencia y basada en esta decisión, la política estadounidense aparenta ignorar la existencia de una doble nacionalidad, cuando precisamente ocurre como resultado de una adquisición involuntaria de una segunda nacionalidad, permitiendo a los ciudadanos estadounidenses poseer doble nacionalidad y permanecer como tales. Entonces, el gobierno estadounidense tendría que declarar la expatriación cuando la doble nacionalidad es producto de una adquisición voluntaria. Por lo anterior, un inmigrante mexicano que obtiene la ciudadanía estadounidense por un acto voluntario de naturalización no debe ser afectado por la legislación mexicana, si declara que continuará poseyendo la nacionalidad mexicana. La racionalización por la cual un inmigrante mexicano puede tener la intención de obtener la ciudadanía estadounidense por naturalización estriba en que la atribución de la nacionalidad mexicana constituye un acto involuntario, independiente de la intención voluntaria del mexicano de obtener la ciudadanía estadounidense por naturalización.

En términos generales, la iniciativa de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad ha sido sumamente positiva, ya que provee a nuestros connacionales en el extranjero de nuevos caminos, inexistentes hasta ahora, para alcanzar derechos, y una protección legal efectiva en contra de las tendencias extremas contemporáneas como la política antiinmigratoria en la era nativista de los noventa, que derivó en la Propuesta 187. A la vez, permite que los inmigrantes ejerzan cierta influencia en la vida política estadounidense.

Consideramos que una iniciativa de esta naturaleza fue una respuesta lógica para los países exportadores de inmigrantes, como México. Existen alrededor de cuarenta países en el mundo actual que permiten a sus respectivos nacionales poseer doble nacionalidad. Cada caso tiene su legislación específica interna para poder optar por la nacionalidad del país donde trabajan, sin necesariamente tener que perder la de su nacimiento.

Por todo lo expresado anteriormente, esta innovadora propuesta representa un claro indicio del cambio de actitud de la sociedad mexicana frente a la emigración, en general, y a la necesidad de influir sobre asuntos internos estadounidenses, en particular, acorde con las transformaciones a nivel mundial, en términos de una mayor integración de las regiones. Asimismo, es congruente con una política exterior de México mucho más activa y moderna, que responde a los intereses propios de protección de sus connacionales en el extranjero, dadas las tendencias actuales de una creciente actitud antiinmigrante en Estados Unidos.

*La propuesta migratoria de la administración
del presidente Vicente Fox*

El inicio simultáneo de tres administraciones gubernamentales en la región de América del Norte en el nuevo siglo abrió nuevas ventanas de oportunidad para elaborar proyectos a corto y largo plazo con el fin de establecer un sistema regional de migración, así como de revisar y fortalecer acuerdos como el TLCAN. El presidente de México, Vicente Fox, desde su campaña expresó planteamientos novedosos sobre el asunto migratorio, señalando que para terminar con la inmigración ilegal sería necesario “abrir las fronteras” paulatinamente durante un periodo de diez años e ir creando una región en donde los trabajadores se muevan libremente. Inclusive, en un momento dado propuso la posibilidad de renegociar el TLCAN para que cubriera fuerza de trabajo.¹¹³ A pesar de que sus novedosas posturas causaron fuertes reacciones, hoy el tema se encuentra en el debate público en ambos países.

De esta manera y como parte de su estrategia para la revisión de la agenda migratoria con Estados Unidos, el 1 de diciembre de 2000 el presidente de México creó las oficinas gubernamentales para la Atención a Migrantes y de Asuntos Fronterizos, lo que dio muestras de que se daría un peso muy importante a dichos asuntos. En diversas ocasiones, tanto el presidente Fox como Jorge Castañeda, ex

¹¹³ Employment and Immigration Canada, “Immigrants and the Mexican Election”, información enviada por <Msk@cis.org>, <CISNEWS@cis.org>, 5 de julio de 2000.

secretario de Relaciones Exteriores, expresaron públicamente su interés no sólo por mejorar el trato de los mexicanos en Estados Unidos sino por intentar resolver el problema migratorio.

Durante los primeros meses de su gobierno, se elaboró un programa migratorio bilateral para ser negociado con los estadounidenses. Por primera vez en la historia de México se intentaba formular una política emigratoria sin precedente. Dicho acuerdo contenía las siguientes propuestas: establecer un nuevo programa de trabajadores huéspedes; la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, la expansión del programa H-2A; el incremento del número de visas disponibles para México y la reducción del número de muertes.¹¹⁴

A dos años de su administración, los presidentes de ambas naciones se habían reunido en media docena de ocasiones, cambiando la rutina de una tradicional reunión anual. En dichos encuentros se trató el tema migratorio, como uno que debe afrontarse y abordarse en el ámbito bilateral. Ambos están conscientes de que comparten una de las fronteras más extensas y con mayor tráfico en el mundo. Su vecindad ha tenido una historia sui géneris, y cualquier movimiento económico y/o político podría tener gran impacto en la sociedad contraparte. Esta situación es de por sí ya suficiente para justificar una relación especial.

La primera de sus reuniones bilaterales se llevó a cabo en Guajalajara el 16 de febrero de 2001. Ambos presidentes acordaron la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración,¹¹⁵ al cual se encargó la difícil tarea de idear una propuesta para establecer una estructura ordenada para la migración con la que se asegure un trato humano, seguridad legal y condiciones de trabajo dignas. Desde entonces, en sus reuniones han tratado cinco temas sobre la materia: seguridad fronteriza, promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes, aumento en el número de visas para mexicanos, regularización para indocumentados y el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes (Castañeda 2001: 17 A).

¹¹⁴ *Migration News*, julio de 2001.

¹¹⁵ Dicho consejo estaría dirigido, del lado estadounidense, por el secretario de Estado, Colin Powell, y el ministro de Justicia, John Ashcroft; y por la parte mexicana, por el canciller Jorge Castañeda y el secretario de Gobernación, Santiago Creel. En *Novedades*, 17 de febrero de 2001.

Bush se ha pronunciado a favor de un programa de trabajadores huéspedes, pero no por una “amnistía”. Ambos mandatarios han expresado su deseo de administrar la migración de mejor forma, propiciando que este flujo se canalice a través de rutas legales. Y son precisamente las rutas legales las que habrá que analizar detenidamente y posteriormente negociar, si éstas deben lograrse a través de la obtención de un mayor número de visas exclusivamente para mexicanos y/o un programa de trabajadores temporales.

La primera semana de septiembre de 2001 —una semana antes de los actos terroristas— los presidentes se reunieron en Washington, y el presidente Fox propuso un acuerdo migratorio de manera formal, que incluía las iniciativas o proyectos mencionados. Señaló que tanto un programa de amnistía como el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes brindarían una mayor seguridad y orden a los flujos migratorios entre los dos países. Asimismo y en forma no antes vista, Fox hizo un llamado a los mexicanos que viven en Estados Unidos, señalando: “México necesita de su talento y su sentido empresarial, para que jueguen un papel importante en la construcción de un México más fuerte”.

A pesar de que en dicha reunión Bush percibió una franca presión de su contraparte (“hay un obvio sentido de urgencia en el mensaje del presidente Fox”), señaló que trataría de influir en el Congreso para la aprobación a fines de 2001 de un proyecto tendiente a la “normalización del estatus de indocumentado”, a través de un programa de trabajadores huéspedes, sin prometer nada. No explicó cómo se otorgaría dicho estatus a alrededor de tres y medio millones de indocumentados que se calcula viven actualmente en Estados Unidos, sin perjudicar a extranjeros de otros países quienes llevan también muchos años en espera de la obtención de un permiso legal para residir y trabajar. Asimismo (y muy importante), Bush señaló que buscaría cambios legislativos para incrementar el número de visas permanentes para mexicanos, ampliar los programas de trabajadores temporales y establecer más mecanismos de cooperación para erradicar el contrabando de humanos. Por lo que se refiere al programa de amnistía propuesto por el gobierno de México, Bush señaló: “estamos buscando un terreno común para buscar una solución a los mexicanos que en forma indocumentada viven y trabajan en Estados

Unidos: la regularización no significa recompensar a quienes transgreden la ley, sino proveerlos con los medios legales para que continúen contribuyendo a esta gran nación” (Hillman y Mittelstad 2001). Cabe destacar que de acuerdo con los ajustes estadísticos realizados recientemente por el censo de 2000, se dio a conocer que durante los noventa ingresaron un promedio de 500 000 indocumentados anualmente y se calcula que viven hoy alrededor de ocho millones de indocumentados en la Unión Americana. Ante estas alarmantes cifras, algunos expresaron sentimientos negativos en contra del posible establecimiento de un programa de amnistía, estimando que este tipo de medidas no resuelven el problema del creciente flujo de inmigrantes indocumentados. Como ya se señaló con anterioridad, en 1986 se otorgó una amnistía a 2.7 millones, de cinco que habitaban en Estados Unidos desde tiempo atrás. Los nuevos cálculos indican que éstos han sido reemplazados por alrededor de tres millones más de los que existían en ese entonces.¹¹⁶

Para los estadounidenses, esta situación evidencia problemas de fondo en su política migratoria, en el sentido de que no se ha aplicado realmente el rigor de la ley. Ahora sí podrán evaluar la desproporción entre los recursos invertidos para resguardar su frontera con México y los laxos intentos por penalizar a los empleadores que contratan a sabiendas trabajadores indocumentados. Regular y administrar la entrada temporal de extranjeros para trabajar en un número limitado de sectores del mercado de trabajo no es una tarea fácil y puede causar roces en las relaciones bilaterales, como fue en el caso del convenio sobre braceros. No obstante, pueden brindar excelentes resultados como el acuerdo que prevalece con Canadá, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos, que funciona muy bien por su pequeña dimensión, el cual debería ampliarse cuanti y cualitativamente.¹¹⁷

Otra muestra o iniciativa de la administración de Fox para conformar una política emigratoria, a pesar de lo controversial y criticable que parezca, ha sido el Programa “vete sano, regresa sano”, mediante el cual se distribuirían doscientas mil “cajitas de sobrevivencia” a

¹¹⁶ *U.S. Census Bureau Report* 2001 (apéndice A, Reporte no. 1).

¹¹⁷ Para mayor información sobre el tema, véase Vereza (2001a).

inmigrantes potenciales.¹¹⁸ Asimismo, a través de los medios de difusión, se ha tratado de disuadir a los mexicanos de que contraten a polleros o contrabandistas de humanos por los altos riesgos que corren, pues no necesariamente lograrán su objetivo final. Estas simples iniciativas de ninguna manera constituyen una solución al problema, pero muestran la gran preocupación por parte del gobierno de México ante los riesgos que enfrenta el emigrante, dadas las crecientes cifras de muerte de nuestros connacionales, debido principalmente a la política estadounidense de “refronterización”.

Otra iniciativa interesante, cuyo fin es promover el desarrollo de las economías locales y desalentar los flujos potenciales de migrantes, fue la relativa a establecer una política para buscar padrinos que inviertan en microrregiones altamente marginadas, zonas típicas de expulsión de migrantes. Dicho proyecto consistiría en que empresarios mexicanos que han tenido éxito trabajando en Estados Unidos inviertan para crear industrias o compren los productos de esos lugares. De funcionar y estar bien coordinada, manejada y administrada, esta iniciativa podría ser muy atractiva y rendir importantes frutos en zonas expulsoras de migrantes con grandes necesidades de inversión y de trabajo. En forma novedosa se ha emprendido una política informativa a través de la distribución de una “tarjeta de Orientación Básica al Migrante”, la cual contiene los supuestos derechos de los migrantes una vez que se encuentran en Estados Unidos, así como a quién contactar en caso necesario.¹¹⁹

Asimismo, se han tratado de establecer mecanismos para otorgar mayor seguridad a los cuantiosos recursos económicos que envían nuestros connacionales, vía remesas, a sus familiares —entre ocho

¹¹⁸ Dicha “cajita feliz” contiene información sobre los riesgos que corren al cruzar la frontera y medicinas preventivas, para cualquier incidente que pudiese ocurrir en su trayecto al cruzarla. Por ejemplo, contiene antídotos para mordeduras de víboras, tabletas de rehidratación, materiales de primeros auxilios y comida seca; véase Whitbeck (2002). En virtud de las múltiples y diversas críticas que surgieron, la Presidencia aseguró que desde hace diez años el IMSS venía distribuyendo un botiquín de primeros auxilios en las zonas rurales que se caracterizan por su alta migración hacia el norte y en los consulados fronterizos. En *Milenio*, 19 de mayo de 2001, 39.

¹¹⁹ Para el programa se tiene en cuenta una inversión por partes iguales, del padrino, de la Secretaría de Desarrollo Social, del gobierno estatal y del municipal. En *Reforma*, 4 de junio de 2002, 1.

mil y nueve mil millones de dólares anualmente—,¹²⁰ impactando en forma muy positiva la economía nacional, pero sobre todo a sus comunidades de origen. La matrícula consular para el migrante indocumentado, que actualmente están otorgando los consulados, constituye otra iniciativa interesante del gobierno de Fox, en aras de protegerlos con un instrumento de identificación.

En términos generales, podríamos afirmar que se ha dado inicio a la formulación de una política emigratoria, inédita y sumamente necesaria. La actitud vergonzante que prevaleció entre los gobernantes mexicanos ante la salida masiva de inmigrantes a Estados Unidos, la cual reflejaba su percepción de alivio ante posibles presiones sociales, hoy parece haber cambiado. Si bien durante los noventa se establecieron múltiples acuerdos bilaterales en el ámbito migratorio, la gran mayoría estuvo dirigida a reforzar las medidas establecidas unilateralmente por los estadounidenses, sin que despreciemos esfuerzos importantes que han sido benéficos para los mexicanos en general y las relaciones bilaterales en particular. No obstante, no se había emprendido la formulación de un proyecto de política emigratoria integral, que incluyese programas que pudieran brindar posibles beneficios a nuestros connacionales, tanto en sus lugares de origen cuando intentan partir o regresar, como en el tránsito de la frontera. Los gobiernos anteriores no habían puesto en la mesa de negociaciones un proyecto de regularización de la situación migratoria y laboral de nuestros connacionales en Estados Unidos, ni habían insistido en la importancia de canalizar flujos en forma legal.

¹²⁰ De acuerdo con varios estudios, las remesas se han incrementado sustancialmente durante los últimos años. Si en 1990 se enviaba alrededor de 2 500 millones de dólares anualmente, hacia fines de 1999 esta cifra ascendió a más de 5 900 millones, equivalente según el estudio del Grupo Financiero Bancomer (GFB) a 1.2 por ciento del PIB de ese año; es decir, representan la cuarta fuente de ingreso después de las exportaciones de petróleo, las inversiones extranjeras directas y el turismo. En fechas más recientes, el gobierno de México dio a conocer que, en cifras oficiales, tan sólo en el primer trimestre de 2001 ingresaron 2 010 millones de dólares a través de 6 382 envíos con un promedio de 362 dólares por envío, cifra superior a la registrada durante el primer trimestre de 2000, de 1 397 millones de dólares por 3 856 envíos. Se calcula que estas remesas son utilizadas en 80 por ciento para consumo básico, y otro 16.5 por ciento para gastos de vivienda. Desgraciadamente una pequeña porción, tan sólo 1.7 por ciento, es utilizada para inversión y ahorro; véase *Latinoamérica Data Base* (2000). Por su parte, el Departamento de Comercio de Estados Unidos calcula que los residentes estadounidenses envían a sus países de origen alrededor de 17 400 dólares y una tercera parte de esta cantidad fue enviada a México, cifra que coincide con los cálculos para este país señalados con anterioridad. En *Reforma* (2001).

No obstante, las propuestas que se generaron durante el primer año y medio de la administración de Fox muestran una falta de cohesión y coordinación interna, ya que son muchas las instituciones y varios los interlocutores cuya función es la atención de los problemas migratorios y fronterizos. Mientras no se ponga en marcha y realmente funcione una comisión intersecretarial —supuestamente creada al inicio de la administración de Fox— que regule una política emigratoria bien orquestada, con objetivos y funciones bien definidas, es posible que los buenos intentos se reduzcan tan sólo a unas cuantas promesas.¹²¹

Consecuencias del 11 de septiembre

Una semana antes del martes 11, celebrábamos la exitosa visita presidencial a Washington, como supuestos amigos. En ese entonces, se avizoraba un posible acuerdo migratorio¹²² entre ambos países, un proyecto integral que, de haber sido aprobado, hubiera constituido un logro importante de la administración foxista. A pesar de que desde antes de los atentados terroristas era difícil que el presidente Bush y el Congreso estadounidense accedieran a todas las peticiones del presidente Fox, hoy parece utópica la posibilidad de que se apruebe un paquete migratorio integral que contemple un programa de trabajadores huéspedes, así como la regularización o normalización del estatus migratorio de algunos indocumentados mexicanos, e ir abriendo paulatinamente las fronteras y convertirnos en una “comunidad” real al estilo europeo.

En su momento, la ambigua respuesta de México ante los actos terroristas puso en duda la “profundidad” de la amistad con los estadounidenses, tan publicitada por Fox durante su última visita a Washington. La visita extemporánea de Fox a Estados Unidos, tres

¹²¹ Ya en otros textos se había propuesto la creación de una entidad intersecretarial con el fin de coordinar y manejar política y administrativamente una política emigratoria nacional. Dicha entidad podría estar presidida por el director de la nueva oficina de asuntos migratorios. Véase Vereá (2001 y 2001a: 95-126).

¹²² Dicho acuerdo incluía seguridad fronteriza, regularización de indocumentados, programa de trabajadores huéspedes, desarrollo regional y extensión de cuotas para visas.

semanas después de los sucesos terroristas, mostró un claro intento por limar las posibles asperezas que hubiesen surgido. Este hecho dejó una lección a nuestro presidente: no sólo la forma de acercarse debe ser importante sino el momento adecuado; el famoso *timing* es determinante para lograr una buena comunicación. Al respecto, un líder muy influyente entre la comunidad latina y la mexico-americana en particular, Raul Izaguirre, presidente del National Council of La Raza, alarmado por la lenta respuesta, escribió una carta al presidente Fox sugiriéndole que “su apoyo total, inequívoco y visible” era indispensable ya que no sólo aliviaría el ambiente negativo hacia la inmigración existente después de los ataques terroristas, sino las tensiones que se vislumbran en la complicada relación bilateral (Rodríguez 2001).

A pesar de que las conversaciones entre grupos oficiales de mexicanos y estadounidenses designados para negociar el acuerdo migratorio se reanudaron desde noviembre de 2001, a mi juicio se vislumbra un lento proceso de negociaciones, que obviamente se verá empanado por la nueva percepción hacia los inmigrantes a raíz de los actos terroristas. De llegar a establecerse algún acuerdo migratorio bilateral, probablemente se verá modificado, ensombrecido por un enfoque distinto del que originalmente se concibió, quizá más discreto y ahora con costos más onerosos para los mexicanos.

Es un hecho que el gobierno de México se verá presionado para apoyar la política antiterrorista estadounidense y tendrá que colaborar para salvaguardar sus fronteras. Quizá será indispensable controlar mejor y destinar más recursos a la frontera sur, con el fin de vigilar y posiblemente detener a los inmigrantes “indeseables”, si pretende estar comprometido como socio y recibir una “relación especial” con sus vecinos del norte.

Es importante que el gobierno de México continúe con los intentos de formulación de una política emigratoria —necesaria e inexistente durante muchos años—. No obstante, dicha política debe ser definida claramente, contar con objetivos específicos y con delimitación de funciones entre los secretarios de Estado, pues actualmente son muchos los funcionarios que intervienen, lo cual puede llegar a empanar y ensombrecer los proyectos específicos de largo alcance.¹²³

¹²³ Para mayor información consúltese Vereza (2000b) y (2001: 95-127).

Debemos estar preparados para sopesar los costos y beneficios que traería la iniciativa que todavía flota en el Congreso estadounidense sobre la posibilidad de establecer un esfuerzo de colaboración para crear con México y Canadá un perímetro norteamericano de seguridad nacional (North American National Security Perimeter). Para llevar a cabo este proyecto, supuestamente cada país debe evaluar y maximizar la calidad de sus sistemas de admisión de inmigrantes, para a su vez facilitar tanto el movimiento de bienes como el de personas. Quizá, es en este punto donde radicará nuestra colaboración antiterrorista, y ésta deberá contemplarse a cambio de la aprobación de un programa de trabajadores huéspedes, meta que el gobierno foxista debería intentar lograr, siempre y cuando no vaya en contra de nuestros intereses soberanos. Asimismo, los mexicanos debemos insistir en que un mecanismo como la regularización de indocumentados es precisamente uno congruente con una política de reforzamiento de seguridad nacional. El tema de la migración estará estrechamente vinculado con el de seguridad, y deberemos hablar la misma lengua que ellos —la de seguridad—, con el fin de obtener beneficios mutuos.

Hoy más que nunca, es inminente la reformulación y redefinición de nuestras fronteras a la luz de los acontecimientos recientes. Será menos visible la “desfronterización” que se había venido poniendo en marcha durante los noventa, producto del fenómeno de globalización y regionalización, para dar la bienvenida a los bienes y servicios, pues paralelamente es previsible que un profundo reforzamiento de la política de “refronterización” se implemente aun con más fuerza que en el pasado inmediato, para rechazar a extranjeros sin documentos (Verea, en proceso de ed.).

Durante muchos años hemos luchado en contra de las medidas unilaterales impuestas por nuestros vecinos del norte que han afectado las relaciones bilaterales. Hemos insistido que el unilateralismo debe dar paso a iniciativas regionales y/o bilaterales con compromisos y responsabilidades mutuas. Reflexionemos si nos encontramos ante este parteaguas. Mientras tanto, es urgente que insistamos en la necesidad de crear un sistema migratorio regional, bien manejado en forma ordenada, legal y segura, que garantice los derechos humanos y laborales de los trabajadores, de forma tal que se cree una frontera compartida y no divisiva como hoy se vislumbra.

La Unión Europea: ¿un ejemplo a seguir?

La formación de la Unión Europea y la consecuente apertura de sus fronteras han traído como resultado la implementación de un nuevo sistema de cooperación multilateral en la administración de los nuevos controles fronterizos, introduciendo regímenes mínimos que han tenido efectos tanto en sus políticas migratorias en general como en acuerdos bilaterales en particular.

Históricamente se pueden identificar tres periodos en el proceso migratorio contemporáneo a Europa occidental: el primero, durante la década de los cuarenta, constituido por migración de trabajadores huéspedes; a éste siguió el periodo natural de reunificación familiar desde mediados de los setenta; y el nuevo y último, caracterizado por la recepción y asilo de migrantes en los ochenta, así como la conversión de los migrantes en residentes permanentes, producto de la formación de comunidades minoritarias.

Durante la primera etapa, el estatus temporal de los trabajadores huéspedes estaba supuestamente asegurado con base en su estancia por un periodo determinado. Se les tenía prohibido ejercer ciertas ocupaciones y empleos, sus derechos civiles y políticos estaban limitados y sus permisos podían ser revocados. En tales circunstancias, era de suponerse que los inmigrantes tendrían la intención de regresar a su “hogar”, después de haber ahorrado lo suficiente para construir una casa o establecer un negocio en sus países de origen. Posteriormente, se aceptó la reunificación familiar y, con ello, el establecimiento en un domicilio permanente, la inscripción de los hijos en las escuelas y la necesidad de otorgar servicios públicos, por lo que la residencia de estos trabajadores se hizo permanente. Una vez que los inmigrantes se hicieron residentes, comenzaron a demandar y a hacer uso de los beneficios públicos, provocando una ruptura entre

la lógica del estatus de ciudadanía y la exclusividad del Estado benefactor (Jacobson 1996: 28). Desde entonces, los Estados miembros han tratado de evitar la entrada de los “no europeos” mediante acciones unilaterales —negando visas e inclusive el asilo—, lo que ha provocado que la migración se extienda a otros países con políticas menos estrictas.

A partir del fin de la guerra fría, las fronteras de Europa occidental se transformaron radicalmente. Los países miembros de la ahora Unión Europea optaron por establecer un mercado común interno y, a la par, implementaron una política de “desfronterización”, que eliminaba las fronteras con el fin de promover y estimular el desarrollo económico. Este proyecto es la respuesta a una ambición que fue formalmente autorizada con la firma del Tratado de Maastrich, el cual entró en vigor en 1993. A través de dicho tratado se estableció la creación de una unión política y monetaria en la ahora Unión Europea. Este vínculo ha tenido un importante impacto en el comportamiento del fenómeno migratorio, así como en las políticas formuladas en esta región sobre el tema.

Es importante destacar que ya desde la firma del Tratado de Roma se vislumbraba la intención de los países miembros de la Comunidad Económica Europea de crear una Single European Act, la cual contemplaba la posible formación de una unión regional para regular la migración en la región. En 1987, al revisar el Tratado de Roma, se suscribió en su artículo 8 que: “el mercado interno debe comprometerse a formar un área sin fronteras internas en donde el movimiento libre de bienes, personas y capital es asegurado de acuerdo con las provisiones del tratado”. La interpretación de este artículo, el cual fue cambiado por el número 7 del Tratado de Maastricht, ha generado múltiples controversias (Brochmann y Hammar 1999: 321). El avance importante ha sido la posibilidad de otorgar a todo nacional de un país miembro la libertad para moverse, residir y trabajar en cualquiera de los países de la Unión Europea; es decir, el relajamiento de las fronteras internas para permitir la libre movilidad de las personas, las cuales son consideradas como agentes económicos, es decir, como posibles trabajadores.

A partir de la década de los noventa ha surgido una cooperación sin precedente entre los países miembros de la Unión Europea, una

federación de Estados-nación dependientes de un Parlamento Europeo. Desde el momento en que se desarrolló la política de integración en Europa, se tuvo que tomar en consideración las diferencias no sólo en el concepto de migración, sino en las estructuras sociopolíticas, los factores históricos particulares y en este caso, las experiencias específicas de cada país respecto a la inmigración. A continuación señalo dos casos antagónicos:

- a) Los alemanes y austriacos utilizaban la figura de los *Gastarbeitete*, a través de la cual invitan a trabajadores extranjeros temporales que, como invitados, se espera que regresen a su país de origen cuando han concluido su trabajo o se termina la demanda de ellos. No pretendían su permanencia, ya que estimaban que era inmoral e injustificado someterlos a la presión que trae consigo la asimilación, derivada de la obtención de la ciudadanía.
- b) Suecia, Noruega y Holanda adoptaron el modelo multiétnico o multicultural, basado principalmente en una política de integración a la sociedad por parte de los inmigrantes de diferentes grupos étnicos. Inclusive, Suecia estableció una política de admisión a la inmigración de forma permanente, la cual no causó controversia entre sus ciudadanos. Desde 1959 los países nórdicos tienen un sistema denominado Nordit Passport Union, el cual ha implicado libres movimientos entre los países miembros y tratos igualitarios de trabajo, entre otros arreglos (Brochmann y Hammar 1999: 321).

Mediante el Acuerdo Schengen, se ha transferido el control de entrada a las fronteras externas de los países miembros, iniciándose una política de “desfronterización”. A los países que tienen fronteras con los no miembros, se les denominó países *Schengen*. El principal objetivo del Acuerdo Schengen ha sido introducir el derecho al libre movimiento de nacionales en la tierra de *Schengen* o *Schengerland*. Éstos tienen el derecho tanto a ingresar a los quince países miembros de la Unión Europea como a buscar empleo, con excepción de algunos en el sector público, en donde se requiere forzosamente tener la ciudadanía del país específico. A pesar de que estaba listo para iniciarse en 1995 —aunque fue bloqueado varias veces por

problemas internos—, no fue sino hasta la Reunión de Amsterdam de 1997 que el Acuerdo Schengen fue integrado a la estructura de la Unión Europea y partes de la política migratoria fueron transferidas al marco de referencia institucional de la unión supranacional, con un periodo de transición de cinco años.

Contrario a lo que se pensaba, el resultado del libre movimiento de personas ha reducido en cierta medida las presiones para migrar e incluso ha promovido el retorno de algunos migrantes a sus países de origen, ya que la posibilidad de moverse está garantizada. Sólo 2 por ciento de los nacionales de la Unión Europea trabajan en un país diferente al de su nacionalidad y 0.4 por ciento —aproximadamente 1.5 millones de personas— se mueven de un país europeo a otro anualmente.¹²⁴ Estos datos nos indican que la libertad de movimiento no necesariamente conduce al deseo de permanencia en el lugar de destino temporal, y que el hecho de trabajar en otro país implica lenguas diferentes, problemas para transferir derechos de pensión, acceso a vivienda pública y varios tipos de impuestos, entre otros factores.

Es importante destacar que se han desarrollado medidas compensatorias para garantizar una mayor seguridad en la movilidad de personas provenientes de países terceros, o países no miembros de la Unión Europea (Anderson 2000: 19). De esta manera, se han implementado innovadores sistemas de controles internos y se han establecido diversos proyectos y mecanismos, como el manual *Schengen*, un comité coordinador, un sistema de información computarizado ad hoc, un acuerdo regional de cooperación policiaca y judicial, e iniciativas para la futura armonización de una política migratoria colectiva, entre otras políticas e instrumentos.

Desde 1996, todos los miembros de la Unión Europea han adoptado dicho sistema, con excepción de Gran Bretaña e Irlanda.¹²⁵ No obstante, todos los que entran por primera vez deben aceptar el sis-

¹²⁴ *Migration News*, julio de 2001.

¹²⁵ En 1999, Gran Bretaña anunció que aceptaría el acuerdo con excepción de la abolición del control de las fronteras, e Irlanda no quería sacrificar su tratado especial de libre comercio con Inglaterra. En este sentido, Dinamarca tiene un tipo de acuerdo diferente pues, a pesar de ser miembro *Schengen*, retiene su derecho de soberanía a decidir sobre su estructura. Los países escandinavos no miembros —Noruega e Islandia— tienen acuerdos de asociación con el *Schengen* para preservar su viejo Tratado de Libre Movimiento Nórdico.

tema *Schengen*. Se espera que Polonia y Hungría ingresen en 2004, aunque no tendrán un movimiento libre de personas durante los dos primeros años.¹²⁶

En este sentido, el Acuerdo Schengen constituye un parteaguas en materia de política migratoria regional, y en realidad ha implicado una mayor colaboración policiaca entre los gobiernos para endurecer el control de sus fronteras externas, con el fin de asegurar su propia “seguridad interna”. Se han desarrollado acuerdos para establecer patrullas binacionales y multinacionales que lleven a cabo labores de vigilancia no sólo en las fronteras sino en el interior de la Unión. Francia, Alemania y Holanda fueron los países que en un inicio estuvieron a favor de un proceso rápido de integración e iniciaron dicho acuerdo como un proyecto piloto para eliminar controles para bienes y personas entre ellos. Asimismo, se estableció la estandarización de los controles externos fronterizos a través de una cooperación judicial y policiaca.

Sin embargo, el desmantelamiento de los controles fronterizos a su vez ha causado gran ansiedad entre los europeos, puesto que se ha percibido un potencial incremento en la inmigración clandestina o ilegal y un posible aumento del tráfico de drogas, de extranjeros no miembros, de armas, etc. Estas preocupaciones los han llevado a desarrollar políticas ad hoc diseñadas para tratar de solucionar los problemas en materia de seguridad nacional y regional.

Con el fin de fortalecer su seguridad regional, se ha intentado establecer una política de visados para inmigrantes temporales; limitar las peticiones de asilo a un solo país; crear un sistema de información automatizado para coordinar acciones referentes al ingreso de extranjeros, en general. Es importante señalar que este tipo de colaboración se ha realizado mediante diversas reuniones convocadas por instituciones intergubernamentales del Consejo de Ministros, de la cooperación política europea y de múltiples foros multilaterales.

Existen varias categorías establecidas por la política migratoria europea.¹²⁷ En primer término, el Acuerdo Schengen estableció en

¹²⁶ No obstante, se podría extender esta prohibición por un máximo de siete años de espera, hasta que todos los países miembros lo acepten.

¹²⁷ Para una mayor explicación de estas categorías véanse Convey y Kupiszewsky (1995: 939-963).

1990 que la emisión de visas para extranjeros dirigidas a turistas, a personas de negocios o a científicos no debía exceder los tres meses. Destaca específicamente que no son permisos para trabajar o establecer un negocio. Sin embargo, debe tomarse en consideración que para la Unión Europea hay tres categorías de extranjeros según el origen de los inmigrantes: los ciudadanos de países miembros de la Unión Europea, los originarios de los países de la Asociación de Libre Comercio de Europa, ALCE (European Free Trade Association) que, junto con la primera categoría forman un área económica europea, y los ciudadanos de terceros países. Cada una de estas categorías tiene una posición legal para cruzar las fronteras o puertas que pueden dividirse en las siguientes políticas:

- 1) *Visas y requisitos de entrada.* Los ciudadanos de la Unión Europea no necesitan visa. El resto de los países requieren comprobar el objetivo de su viaje; demostrar su intención de regresar a su lugar de origen y sus ingresos; pagar una cuota; enfrentar límites numéricos de las visas y multas por no portar documentos, etc. Asimismo, se ha decidido no considerar a ningún ciudadano de la Unión Europea como extranjero, además de que seguramente se llegará a un consenso sobre qué terceros países deberán tramitar una visa válida en todo el grupo dentro de la misma. Un dato sumamente importante es que los residentes extranjeros de estos países también cuentan con libertad de movimiento dentro de las fronteras de los países que conformaron *Schengenland*.
- 2) *Controles fronterizos externos.* Se han establecido rígidos controles para no permitir la entrada a los extranjeros no miembros de la Unión Europea, principalmente a los inmigrantes ilegales. Los controles se han instaurado en los principales lugares de entrada: el Mediterráneo español para los inmigrantes provenientes de África; los que vienen de la frontera oriental: Rumania, Bulgaria y Rusia en Alemania y Austria; y para los que proceden desde Albania o la ex Yugoslavia el Mar Adriático hacia Italia. En la Convención de Cruces de las Fronteras Externas en 1991, se plantearon cuestiones técnicas y de organización, así como el establecimiento de una política de emisión de visas.

3) *Permisos de trabajo y residencia.* Los ciudadanos tienen permiso de trabajar en cualquiera de los países de la Unión Europea, así como recibir beneficios para sus familiares y de retiro. Los estudiantes, jubilados y cualquier otra persona sin actividad también tienen derecho a moverse libremente por la comunidad. La única razón por la que se puede rechazar a una persona es si pone en peligro la política pública, la seguridad o la sanidad de un país. Cuando se alcance por completo la ciudadanía europea, estos puntos quedarán superados.

Por su lado, los ciudadanos de terceros países deben superar varios obstáculos para la obtención de visas, permisos de empleo, regularizarse o naturalizarse, incluso viajar libremente por la Comunidad. Los permisos de trabajo y residencia normalmente se brindan por un periodo determinado, generalmente un año, aunque mientras más se permanece en un país, las posibilidades de renovar un permiso o incluso de hacerlo permanente en el futuro aumentan sustancialmente. Aunque cada país ha establecido sus propias reglas, las condiciones que más importan para otorgar la residencia son un empleo estable, salario suficiente para la manutención del individuo y su familia, dominio del idioma local, condiciones de vivienda adecuadas, etc. Estas limitaciones son de alguna manera proteccionistas, pues han sido fijadas para proteger los mercados laborales, por lo que es probable que las políticas sean crecientemente restrictivas.

Cabe destacar que el nivel educativo y la capacitación con la que cuentan los trabajadores que migran de un país de la Unión Europea a otro, o de los extranjeros que entran en la Comunidad es muy distinto, por lo que es importante encontrar estándares comunes en este tema (reconocimiento de estudios, estatus de las profesiones y salarios equivalentes, etc.). Asimismo, en el Tratado de Maastricht se incluyó un capítulo social cuyo objetivo era asegurar que la fuerza de trabajo dentro de la Unión Europea tuviera niveles mínimos de seguridad social y ésta fuese accesible para los inmigrantes que cuentan con permisos de trabajo o residencia. Los servicios médicos que se otorgan a todos los ciudadanos de la Unión Europea, así como

los seguros privados (generalmente usados por los turistas), no son aplicables a los inmigrantes, por lo que éstos deben recurrir a los sistemas de seguridad social nacionales.

Es importante destacar que ha habido una falta de consenso y se han generado múltiples discusiones alrededor del tema sobre el estatus legal de un residente extranjero de un país tercero, que vive en un Estado miembro de la Unión Europea. Este grupo de personas constituye la mayoría de la población inmigrante de Europa occidental: a mediados de la década de los noventa cerca de diecisiete millones de migrantes vivían en los quince países miembros de la Unión Europea, de los cuales once millones constituían nacionales de terceros países.

- 4) *Controles internos*. Existen controles internos muy controversiales, que se establecieron con el fin de proteger los mercados laborales de los inmigrantes indocumentados. Algunas políticas adoptadas en este sentido son: la existencia de tarjetas de identificación; cierta presión a empleadores de indocumentados sin llegar a castigarlos, con el fin de que reporten toda contratación de inmigrantes; y deportaciones a sus lugares de origen.
- 5) *Permisos de residencia permanente y sistemas de regularización*. Los programas de regularización y otorgamiento de residencia permanente varían mucho de país a país pero, en general, las condiciones que se exigen son una residencia prolongada y un empleo estable, a condición de no haber abandonado el país por periodos prolongados (por ejemplo, dos años en Gran Bretaña). Se promueve la reunificación familiar sobre todo de cónyuges e hijos menores (cuya edad máxima debe ser 18 años) y, a veces, de padres, abuelos u otros parientes. La regularización de inmigrantes ilegales no es aceptada en algunos países (como Alemania u Holanda) por considerarse que el inmigrante cometió un delito al haber ingresado sin documentos. Un caso atípico lo constituye Italia, que entre 1984 y 1996 concedió cuatro programas de regularización o amnistías, con los que se beneficiaron ochocientos mil inmigrantes indocumentados (Vitorino 2002: 10). En otros países existen ciertos programas que apoyan la integración del inmigrante.

- 6) *Naturalización*. Ésta es la última etapa del proceso migratorio en la que una persona deja de ser inmigrante o residente permanente para convertirse en ciudadano, bajo los criterios de *jus soli*, *jus sanguinis* o un modelo mixto, que es diferente en cada país. En Alemania, por ejemplo, se otorga la ciudadanía a quien compruebe que tiene ancestros alemanes, aun si no domina el lenguaje o la cultura alemanas. Los requisitos que los países buscan para otorgar la ciudadanía van desde un periodo suficiente de residencia de cinco a diez años hasta ser cónyuge de un ciudadano. Para obtenerla el candidato debe poseer: un certificado de decencia o un registro penal limpio; una asimilación y lealtad probada (ejemplo de ello sería el dominio de la lengua); y, en ocasiones, la renuncia a otras ciudadanías. No obstante, como ya lo he señalado, cada vez ha sido más aceptada la doble o triple nacionalidad. Sin embargo, hasta el momento los países europeos han tenido poca experiencia en llevar a cabo naturalizaciones, ya que existen pocos residentes que luego se convierten en ciudadanos.

En cuanto a derechos, los ciudadanos de un país tienen la posibilidad de trabajar y residir en otro, aunque no obtienen los mismos derechos que los nacionales de ese Estado, sobre todo en lo que se refiere a las elecciones nacionales. La libertad de movimiento otorgada a la población de los países miembros ha planteado la cuestión de si los residentes legales extranjeros tienen el mismo derecho de moverse de un país a otro. Esto llevó a la Corte Europea de Justicia a formular la regla de no discriminación para permitir a los trabajadores de terceros países moverse legalmente en el interior de la Unión Europea. No obstante, se ha observado que los residentes extranjeros que tienen permiso de trabajo en un país, pocas veces se mueven para trabajar ilegalmente en otro.

Los Estados miembros de la Unión Europea han llevado el tema migratorio a niveles más profundos de cooperación que cualquier otro grupo de países u organización regional en el mundo, e incluso más allá de la cooperación a nivel global. Aunque la regulación europea sobre migración no puede ser calificada como propia de una federación, puede decirse que tiene mayor alcance que un régimen

internacional. En este sentido, la soberanía de los Estados referente a la migración dentro y desde fuera de la Unión Europea es ambigua, pues ésta no tiene toda la soberanía sobre la migración dentro de la misma Unión, pero sí mayor que los Estados miembros; estos últimos son soberanos en casi todos los sentidos sobre la migración dentro de la Unión Europea, ya que tiene límites su propia membresía.

Para Koslowsky (1998: 179-180), los resultados de una integración y una cooperación mayores podrían ser negativos si originan políticas crecientemente restrictivas con actitudes racistas, de violación de los derechos humanos de inmigrantes. Es decir, la cooperación respecto a la inmigración de terceros países ha ocurrido fuera de la estructura de la Comunidad y podría derivar en políticas poco democráticas que vayan en detrimento de los derechos de los inmigrantes. Curiosamente, esto sería ir en contra de dos de los principios que, en general, se promueven en la Unión: la democracia y la protección de los derechos humanos.

Hasta el momento, la Unión Europea es considerada como la región con mayor internacionalización de la política migratoria. No obstante, a pesar del significativo progreso en la homogeneización de las políticas de visas, del cruce de las fronteras externas y de refugiados, la mayoría de las decisiones respecto a la entrada de no europeos a la Comunidad siguen siendo tomadas en los niveles intergubernamentales de cada país. Como bien lo señala Freeman (1998: 91), los Estados miembros no sólo colaboran y buscan acuerdos internacionales sino que ponen en riesgo sus intereses nacionales.

Para la elaboración de una política migratoria regional y la aceptación de la abolición del control de las fronteras propias, automáticamente se introduce el valor de la “confianza”, dado que un país debe confiar en la buena conducción de la supervisión externa que ejerce el otro. De esta manera, la “confianza” se convierte en elemento central para que pueda tener éxito un acuerdo como el Schengen (Verea, en proceso de ed.). Hasta el momento, Francia ha sido uno de los países que, en algunos momentos, ha desconfiado de la eficiencia del control externo de otras naciones, vinculando migración con tráfico de drogas, problema que ha sido muy importante en las discusiones del acuerdo. Otro elemento fundamental que ha estado sujeto a álgidas discusiones y desacuerdos es el referente a los gastos

que implica constituirse en un país *Schengen*, pues se tienen que imponer costosos controles en términos económicos y de recursos humanos hacia terceros países.

No obstante, los gobiernos de derecha que tienen hoy muchos de los países de la Unión Europea han manifestado su preocupación constante sobre la “invasión silenciosa de extranjeros de terceros países”. Este tema se ha discutido en diversas reuniones regionales. Así, por ejemplo, uno de los temas más importantes abordados en la Cumbre de Sevilla, del 20 al 22 de junio de 2002, fue precisamente la inmigración de terceros países. Se discutió ampliamente la posible elaboración y aplicación de una política coordinada de inmigración por los países miembros. Es un hecho que las políticas hacia la inmigración se han endurecido sustantivamente durante el último año,¹²⁸ por ejemplo:

- a) En Italia se aprobó un proyecto de ley en junio de 2002, el cual pretende restringir la entrada de inmigrantes, facilitando su expulsión y reforzando las penas contra los clandestinos y sus traficantes.
- b) En Gran Bretaña se han presentado diversos proyectos ante el Parlamento, con el objeto de expulsar a extranjeros cuyas peticiones de asilo fueron rechazadas.
- c) En España, después de haber regularizado a alrededor de 400 000 inmigrantes clandestinos en 2001, se elaboró un plan de endurecimiento que no permitirá nuevamente que un ilegal pueda regularizarse. Asimismo, se ha determinado establecer límites a la reunificación familiar.
- d) En Austria, en ese mismo año, se adoptó una ley que obliga a los extranjeros de terceros países a aprender alemán, bajo la amenaza de perder residencia y apoyos sociales.
- e) Grecia abrió la oportunidad de una segunda oleada de regularización de migrantes.
- f) En Portugal, a pesar de que han suspendido un programa de permisos temporales de trabajo, están elaborando un programa

¹²⁸ *Reforma*, 19 de junio de 2002, 27A.

de instauración de cuotas de entrada a inmigrantes y la regularización de clandestinos.

- g) En Alemania se reforzaron sanciones contra los inmigrantes clandestinos y los traficantes.
- b) En Holanda se quiere endurecer la lucha contra la inmigración y se expulsará a aquellos cuya petición de asilo sea rechazada.

A pesar del endurecimiento en contra de los inmigrantes clandestinos provenientes de terceros países, una política migratoria regional como la europea nos brinda un ejemplo muy ilustrativo de cómo confrontar tendencias permisivas y/o expansivas con otras medidas restrictivas, estableciendo diferentes procesos de inclusión así como de exclusión para todo tipo de migrantes y sus descendientes. Los procesos de “desfronterización” contra “refronterización” que se han venido llevando a cabo en la Unión Europea constituyen el pegamento que amalgama y une a los países que se encuentran bajo su sistema y separa a aquellos que no lo comparten, producto de muchos años de integración no sólo económica sino política y social.

Fuentes

ABBOT, EDITH

1969 *Historical Aspects of the Immigration Problem*. Nueva York: Arno Press-The New York Times.

ALBA, FRANCISCO

1976 “Éxodo silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos”, *Foro Internacional* 17, no. 2 (octubre-diciembre): 152-179.

ALENIKOFF, ALEXANDER, DAVID A. MARTIN e HISOSHI MOTOMURA

2001 *Immigration and Citizenship, Process and Policy*. St. Paul, Minn.: West Group, serie American Casebook.

ANDERSON, MALCOLM

2000 “The Transformation of Border Controls: An European Precedent?”, en Peter Andreas y Timothy Snyder, eds., *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*. Nueva York: Rowman & Littlefield.

ANDREAS, PETER

2000 “Introduction: The Wall after the Wall”, en Andreas y Snyder, eds., *The Wall around the West...*

BACH, ROBERT L.

2000 “Campaigning for Change: Reinventing NAFTA to Serve Immigrants”, Working Paper Series. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Latin American Program (noviembre).

BAI, DAVID H.

1991 “Canadian Immigration Policy: Twentieth Century Initiatives in Admissions and Settlements”. *Migration World* XIX, no. 3.

BALDAUF, SCOTT

- 2000 "Border States Forge their own Foreign Policy. Common Interests Drive US and Mexican Governors to Reach across tortilla Curtain", *Christian Science Monitor* (9 de julio).

BASOK, TANYA

- 2000 "He Came, He Saw, He Stayed: Guest Worker Programs and the Issue of Non-Return", *International Migration Review* 28, no. 2 (julio).

BERLETT, CHIP, ed.

- 1995 *Eyes Right: Challenging the Right Wing Backlash*. Boston, Mass.: Political Research Associates.

BONING, W.R. y J. WRECKING

- 1999 "Some Economic, Social and Human Rights Considerations, Concerning the Future Status of the Third-Country Nationals in the Single European Market, 1990". Ginebra: International Labor Office, en Ann Bernstein y Myron Weiner, eds., *Migration and Refugee Policies: An Overview*. Nueva York: Pinter.

BORJAS, GEORGE J.

- 1990 *Friends or Strangers: The Impact of Immigrants in the United States Economy*. Nueva York: Basic Books.

BRIMELOW, PETER

- 1995 *Alien Nation*. Natka, N.Y.: Random House.

BROCHMANN, GRETE y THOMAS HAMMAR, eds.

- 1999 *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies*. Nueva York: Berg.

BRUBAKER, ROGERS

- 1992 *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- 1995 "Comments on Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review* XXIX, no. 4 (invierno).

BUSTAMANTE, JORGE

- 1975 *Espaldas mojadas: materia prima para la expansión del capital norteamericano*. México: El Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos no. 9.

- 1978 "Instrumento de mercaderes". *Uno más uno* (21 de marzo).
- CABAN, PEDRO
1998 "The New Synthesis of Latin-American and Latino Studies", en Frank Bonilla, Edwin Melendez, Rebecca Morales *et al.*, eds., *Borderless Borders*. Filadelfia: Temple University Press.
- CAPLAN, ELIONOR
2002 "Pursuing Canada's Commitment to Immigration: The Immigration Plan for 2002", en Citizen and Immigration Canada, "Canada/2002 Annual Immigration Plan", <<http://cicnet.ci.gc.ca/English/pub/anrep02.html>>.
- CARAMOTA, STEVEN A.
2001 "Immigrants in the US 2000: A Snapshot of America's Foreign-Born Population". *Background* (enero).
- CARRASCO, GILBERT PAUL
1997 "Latinos in the United States: Invitation and Exile", en Juan F. Perea, ed., *Immigrants Out: The New Nativism and the Anti-immigrant Impulse in the United States*. Nueva York: New York University Press.
- CASTAÑEDA, JORGE
2001 "Primer informe anual". SRE, *Reforma* (4 de diciembre).
- CASTLES, STEPHEN y ALASTAIR DAVIDSON
2000 *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*. Nueva York: Routledge.
- CENTER FOR EQUAL OPPORTUNITY (CEO)
2001 "Immigration Policy after September 11", *CEO Policy Brief*, Washington (diciembre), en <<http://www.ceousa.org>>.
- CHENG, MAE M.
2001 "Hispanics in U.S. Census Bureau Estimates 46.4% Growth from 1990-2000". *Newsday* (6 de marzo).
- CHINNI, DANTE
2000 "Tightening the Rules on Legal Immigrants Visa Requirements Draw New Scrutiny as Authorities Seek to Keep Terrorists Out".

Christian Science Monitor (22 de octubre), en <<http://www.csmonitor.com/2001/1022/p2s1-usgn.html>>.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA

- 1999 *Canada... The Place to Be. Annual Immigration Plan for Year 2000* (noviembre).
- 2000 "Immigration by Province", Facts and Figures, Immigration Overview, en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/faqcts2000/1inm-04.html>>.
- 2000a "Statistical Overview of the Temporary Resident and Refugee Claimant Population: Foreign Students", Facts and Figures, en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-5.html>>.
- 2001 "Bill C-11. Immigration and Refugee Protection Act. Issue Papers", en <<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-issues.html>>.
- 2001a "Bill C-11. Immigration and Refugee Protection Act: Overview" (junio), en <<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-overview.html>>.
- 2001b "Planning Now for Canada's Future: Introducing a Multi-year Planning Process and the Immigration Plan for 2001 and 2002", en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep01e.html>>.
- 2001c "Pursuing Canada's Commitment to Immigration. The Immigration Plan for 2002", en <<http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/anrep02.html>>.
- 2002 "Mensaje del Honorable Elionor Caplan, Pursuing Canada's Commitment to Immigration: The Immigration Plan for 2001, and 2002", en <<http://cicnet.ci.gc.ca/English/pub/anrep02.html>>.
- 2002a "Pursuing Canada's Commitment to Immigration. The Immigration Plan for 2002" en <<http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/anrep02.html>>.

CLAYTON, MARK y GAIL RUSSELL CHADDOCK

- 2001 "Terrorists Aided by a Leaky U.S.-Canada Line". *Christian Science Monitor* (19 de septiembre), en <<http://www.csmonitor.com/2001/0919/p3s1-woam.html>>.

CODERRE, DENIS

- 2002 "More than 250 000 New Permanent Residents in 2001". Citizenship and Immigration Canada, "News Releases", en <<http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0211-pre.html>>.

CONVEY, ANDREW y MAREK KUPISZEWSKY

- 1995 "Keeping Up with Schengen: Migration and Policy in the European Union". *International Migration Review* XXIX, no. 4.

CORNELIUS, WAYNE A.

- 1978 *Mexican Migration to the United States: Causes, Consequences and U.S. Responses*. Cambridge, Mass.: Massachusetts Institute of Technology.
- 1989 “La demanda de fuerza de trabajo mexicana en Estados Unidos”, en Jorge A. Bustamante y Wayne A. Cornelius, coords., *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*. México: FCE-Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos.
- 2001 “Muerte en la frontera”, *Este país*.

CORWIN, ARTHUR F.

- 1978 “Early Mexican Labor Migration: A Frontier Sketch, 1848-1900”, en *Immigrants and inmigrantes: Perspectives on Mexican Labor Migration to the United States*. Westport: Greenwood Press.

CRAIG, RICHARD

- 1977 *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*. Austin, Tex.: University of Texas Press.

DELAET, DEBRA L.

- 2000 *US Immigration Policy in an Age of Rights*. Westport, Conn.: Praeger.

Economist, The

- 2000 “Oh Say Can You See” (11 de marzo), encuesta 4.

EMPLOYMENT AND IMMIGRATION CANADA

- 1987 “Standing Committee on Multiculturalism”. *Multiculturalism: Building the Canadian Mosaic*. Ottawa: Minister of Supply and Services.
- 1991 “Immigration”. *The Canadian World Almanac and Book of Facts*. Hull, Quebec: Head Office, Place du portage, Phase IV level 0.
- 1991a “Immigration Objectives”. *Canadian Immigration Policy*, Legislation, Part I (mimeo, p. 7).
- 1991b *Política Inmigratoria Canadiense*, Legislación, Parte I: Objetivos. Ottawa.
- 1991c “Selection of Immigrants”, *Canadian Immigration Policy*, Legislation: Part I.
- 1996 “Canada’s Immigration Law”. Ottawa: Minister of Supply and Services (p. 6).
- 2000 “Immigrants and the Mexican Election”, información enviada por <Msk@cis.org>, <CISNEWS@cis.org> (5 de julio).

ESCALANTE, SEBASTIÁN

2001 “Perspectivas migratorias en el Canadá contemporáneo”. *Revista mexicana de estudios canadienses* 3, no. 4 (enero).

FEAGIN, JOE R.

1997 “Old Poison in New Bottles: The Deep Roots of Modern Nativism”, en Juan F. Perea, ed., *Immigrants Out: The New Nativism and the Anti-immigrant Impulse in the United States*. Nueva York: New York University Press.

FELDBLUM, MIRIAM

1998 “Reconfiguring Citizenship in Western Europe Challenge to the Nation-State, Immigration”, en Joppke, ed., *Challenge to the Nation-State...*

Financiero, El

2001 “Canadá no cederá soberanía para mejorar su relación con Washington” (12 de octubre), p. 37.

FREEMAN, GARY

1995 “Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States”. *International Migration Review* XXIX, no. 4.

1998 “The Decline of Sovereignty? Politics and Immigration Restriction in Liberal States Challenge to the Nation-State, Immigration”, en Joppke, ed., *Challenge to the Nation-State...*

GAIL, REPSHER EMERY

2001 “Can INS Handle Increasing H-1B Workload?”. *Washington Technology*, 5 de enero.

GALARZA, ERNESTO

1964 *Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story*. Santa Bárbara, Calif.: McNally & Loftin.

GARCIA, EDWIN

2000 “Clinton Signs New Law for Immigrants”. *San Jose Mercury News* (22 de diciembre).

GARCÍA Y GRIEGO, MANUEL

1983 “The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy”, en Peter G. Brown

y Henry Shue, comps., *The Border that Joins, Mexican Migrants and US Responsibility*. Totowa, N.J.: Rowman & Littlefield.

- _____ y MÓNICA VEREA CAMPOS
- 1988 *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*. México: Miguel Ángel Porrúa-Coordinación de Humanidades, UNAM, col. Ciencias Sociales.
- 1988a “Estados Unidos: Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos”, en José Rogelio Álvarez, ed., *Enciclopedia de México*. México: Editorial Mexicana-SEP.
- 1997 “A Paradox of the 1990’s: The New US Immigration Act”, *Voices of Mexico* no. 42 (julio-septiembre).
- 1998 “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Mónica Verea Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, coords., *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. México: ITAM-CISAN-FCE.
- 2000 “Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos”, en Roberta Lajous y Blanca Torres, comps., *La política exterior de México en la década de los noventa*. México: Senado de la República.
- GIMPEL, JAMES P. y JAMES R. EDWARDS JR.
- 1999 *The Congressional Politics of Immigration Reform*. Needham, Mass.: Allyn & Bacon.
- GLAZER, NATHAN
- 1985 “The Political Distinctiveness of the Mexican Americans”, en Walter Connor, ed., *Mexican Americans in Comparative Perspective*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- GONZÁLEZ FÉLIX, MIGUEL ÁNGEL
- 1998 “La reforma constitucional a los artículos 30, 32 y 37. Antecedentes y contenido”, en *Doble nacionalidad. Aspectos jurídicos y administrativos. Memoria del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad*. México: Instituto Nacional de Administración Pública (28 y 29 de abril).
- GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, CARLOS
- 1993 “The Mexican Diaspora in California: Limits and Possibilities for the Mexican Government”, en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess,

eds., *The California-Mexico Connection*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

_____ y MA. ESTHER SCHUMACHER

- 1998 “El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos; el caso del PCME”, en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro, coords., *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*. México: IMRED-ITAM.

GONZÁLEZ, JENNIFER

- 2001 “Cinco millones y medio de mexicanos no podrán cruzar la frontera norte: SIN”. *El Financiero* (1 de octubre), p. 56.

GREEN, A.

- 1976 *Immigration and the Post War Canadian Economy*. Toronto: McMillan.
1987 *The Relationship between Immigration and the Canadian Economy*. Toronto: McMillan.

GREEN, ROSARIO

- 1999 “Relación bilateral México-Estados Unidos”. XVI Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos. México: SRE (4 de junio) (mimeo).

GRIFFIN, WALTER

- 2001 “8 Million Illegals Reported in U.S.”. *The Washington Times* (25 de octubre), en <<http://www.washtimes.com/national/20011025-82919506.htm>>.

GROSS, GREGORY ALAN

- 2001 “100 Border Agents Going North Canadian Crossings a Growing Concern”. *The San Diego Union-Tribune* (25 de octubre), en <http://www.uniontrib.com/news/uniontrib/thu/news/news_1n25bpnorth.html>.

GUTIERREZ, DAVID

- 1995 *Walls and Mirrors: Mexican Americans, Mexican Immigrants and the Politics of Ethnicity*. Berkeley: University of California Press.

HAUS, LEAN

- 1995 “Opening the Wall: Transnational Immigrants Labor Unions and US Immigrant Policy”. *International Organization* 49, no. 2 (primavera): 285-313.

HAWKINS, FREDA

- 1972 *Canada and Immigration. Public Policy and Concern*. Montreal: McGill-Queens University Press.
- 1989 "Recent Patterns of Immigration and Demography in Canada", *USA/Canada 1990*, Europa Publications.

HIGHAM, JOHN

- 1963 *Strangers in the Land: Patterns of American Nativism 1860-1925*. Nueva York: Atheneum.
- 1999 "Cultural Responses to Immigration", en Neil J. Smelser y Jeffrey C. Alexander, eds., *Diversity and its Discontents. Cultural Conflict and Common Ground in Contemporary American Society*. Nueva Jersey: Princeton University Press.

HILLMAN, ROBERT y MICHELLE MITTELSTAD

- 2001 "Fox Speaks, Congress Responds, Democrats Pledge to Move Immigrant Bill; Bush in Difficulties". *The Dallas Morning News* (17 de septiembre).

HOLLFIELD, JAMES F.

- 2000 "The Politics of International Migration: How Can We Bring the State Back in", en Caroline B. Brettell y James F. Hollfield, eds., *Migration Theory, Talking across Disciplines*. Nueva York: Routledge.

IQBAL, MAHMOOD

- 2002 "The Migrations of High Skilled Workers from Canada to the United States", Working Papers no. 20. La Jolla, Calif.: Center for Comparative Immigration Studies, University of California at San Diego (agosto).

JACOBSON, DAVID

- 1996 *Rights across Borders, Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore, Md.: Johns Hopkins University Press.

JANSEN, BART

- 2001 "Snowe's Anti-Terrorist Visa Work Bearing Fruit". *Portland Press Herald*, 22 de octubre, en <<http://www.portland.com/news/local/011022visas.shrml>>.

JIMÉNEZ, ANDRES

- 2001 "Guestworker Proposals: Mexican-American Responses to Guest Worker Programs", memorándum de grupos cívicos mexicano-

estadounidenses sobre políticas de trabajadores huéspedes (9 de febrero) (mimeo).

JOPPKE, CHRISTIAN

1998 "Asylum and State Sovereignty: A Comparison of the United States, Germany and Britain", en Joppke, ed., *Challenge to the Nation-State...*, ed.

1998a *Challenge to the Nation-State, Immigration in Western Europe and the United States*. Nueva York: Oxford University Press.

2000 "Mobilization of Culture and the Reform of Citizenship Law: Germany and the United States", en Rudd Koopmans y Paul Statham, eds., *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics, Comparative European Perspectives*. Nueva York: Oxford University Press.

KEOHANE, ROBERT O.

1986 "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", en Robert O. Keohane, ed., *Neorealism and its Critics*. Nueva York: Columbia University Press.

KOSLOWSKI, REY

1998 "European Union Migration Regimes, Established and Emergent, Challenge to the Nation-State, Immigration", en Joppke, ed., *Challenge to the Nation-State...*

Latinoamérica Data Base

2000 "SourceMex-Economic & Political News on México" 11, no. 41, 8 de noviembre.

LINDQUEST, DIANE

2001 "Growing Issue: Farmers See a Labor Crunch, Field Hands Don't, as Chances of Guest-Worker Legislation Improve". *San Diego Union-Tribune* (23 de febrero).

LO LUCIA, V. PRESTON, S. WANG, K. REIL, E. HARVEY y B. SIU

2001 "Immigrants' Economic Status in Toronto: Rethinking Settlement and Integration Strategies", en *Integrating Diversity*. Toronto.

Los Angeles Times

1998 "Putting People in Harm's Way" (21 de septiembre), p. b-5.

LOWELL, LINSAY B.

- 2000 "H1B Temporary Workers: Estimating the Population", Working Paper no. 12. La Jolla, Calif.: Center for Comparative Immigration Studies, University of California at San Diego (mayo).

LUCATELLO, SIMONE

- 2002 "Europa y Estados Unidos: tres aspectos comparativos en la cuestión migratoria 1985-2000". CISAN, UNAM (mimeo).

MARTIN, GARY

- 2001 "Freeze U.S. Admissions of Foreign Students from Arab Countries. Lawmakers Want Tighter Border". *San Antonio Express-News* (19 de septiembre).

MARTIN, PHILIP

- 2002 "Guestworkers: New Solution, New Problem?", Washington Pew Hispanic Center (21 de marzo).

_____ y JONAS WIDGREN

- 2002 "International Migration: Facing the Challenge". *Population Bulletin* 57, no. 1, Population Reference Bureau.

MARTIN, SUSAN

- 1998 "Mexico-US Migration". *Immigration in US-Mexican Relations*. Washington, D.C.: Brookings Institution e Interamerican Dialogue, enero.

- 2001 "Migration and Foreign Policy: Emerging Bilateral and Regional Approaches in the Americas", en Weiner y Stanton Russell, eds., *Demography and National Security*.

MASSEY, DOUGLAS S., JORGE DURAND y NOLAN J. MALONE

- 2002 *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. Nueva York: Russel Sage Foundation.

MATA, FERNANDO

- 1999 "The Four Immigrant Waves from Latin America to Canada, 1985", en Ofelia Beatriz Sher, "Migración de chilenos y argentinos a Canadá 1950-1990". *Revista mexicana de estudios canadienses* 1, no. 1.

MCDANIEL, ANTONIO

- 1995 "The Dynamic Racial Composition of the United States". *Daedalus* 124, no. 1 (invierno).

McWILLIAMS, CAREY

1997 “The Great Invasion”, cit. por Gilbert Paul Carrasco en “Latinos in the United States...”, en Juan F. Perea, ed., *Immigrants Out: The New Nativism and the Anti-Immigrant Impulse in the United States*. Nueva York: New York University Press.

MEYERS, EYTAN S.

2000 “Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis”. *International Migration Review* 34, no. 4 (invierno).

MICHEL, VÍCTOR H.

2001 “Plantean militarizar la frontera México-EU”. *Milenio* (15 de octubre), p. 4.

Migration News

2000 “INS: Enforcement, Detention”, vol. 7, no. 3 (marzo), en <<http://migration.ucdavis.edu/mn/archive-mn/mar-2000-04mn.html>>.

2000a “North America. Canada: Immigration Up”, vol. 7, no. 10 (octubre), en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/oct_2000_04mn.html>.

2000b “North America. INS: Border, Detention”, vol. 7, no. 12 (diciembre), en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/may_2000-02mn.html>.

2000c “North America”, vol. 7, no. 12 (diciembre), en <http://migration.ecdavis.edu/mn/pastissues/dec2000mn_past.html>.

2001 “North America”, vol. 8, no. 1 (enero), en <<http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/jan2001mn.past.html>>.

2001a “North America. EU: Enlargement”, vol. 8, no. 1 (enero), en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/jan-2001-07mn.html>.

2001b “North America. Labor: Education, Guest Workers”, vol. 8, no. 1 (enero), en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/jan_2001_03mn.html>.

2001c “North America”, vol. 8, no. 3 (julio), p. 3, en <http://migration.ecdavis.edu/mn/pastissues/jul2001mn_past.html>.

2001d “North America”, vol. 8, no. 4 (abril), en <<http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/apr2001mn.pas.html>>.

2001e “North America”, vol. 8, no. 6 (junio), en <<http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/jun2001mn-past.html>>.

2001f “North America. Labor H-1B”, vol. 8, no. 7 (julio), en <<http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/apr2001mn.pas.html>>.

- 2002 “North America. Labor H1-B”, vol. 8 no. 2 (febrero), en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/feb_2001-04mn.html>.
- 2002a “North America. Environics Research Group”, vol. 8, no. 3 (marzo), en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/mar_2001-05mn.html>.
- 2002b “North America. Homeland Security”, vol. 9, no. 7 (julio).

Milenio

- 2001 “Kit a migrantes inexistente: presidencia” (19 de mayo), p. 39.
- 2001 (29 de junio).

MONEY, JEANETTE

- 1999 *Fences and Neighbors, The Political Geography of Immigration Control*. Ithaca, N.J.: Cornell University Press.

MORALES GONZÁLEZ, PATRICIA

- 1981 *Indocumentados mexicanos*. México: Grijalbo.

New York Times, The

- 1998 “Mores Wait to Pledge Allegiance” (18 de abril), p. 1A.

Novedades

- 2001 “Se reúnen Fox y Bush en San Cristóbal” (17 de febrero).

OJEDA GÓMEZ, MARIO

- 1974 *Estudio de un caso de decisión política: Programa norteamericano de importación de braceros*. México: El Colegio de México, col. Extremos de México.

PACHON, HARRY P. y ADRIAN PANTOJA

- 2000 “Domestic vs. Foreign Policy Concerns of Latinos Leaders in the US”, ponencia presentada en el XXII Congreso Internacional sobre Estudios Latinos (LASA), Miami (17 de marzo) (mimeo).

PADILLA, QUETZALLI

- 2001 “Cambios en la política migratoria mexicana en el marco de la institucionalización de la relación México-Estados Unidos (1982-2000)”. México: El Colegio de México, tesis para obtener la licenciatura en Relaciones Internacionales.

PAPADEMETRIOU, DEMETRIUS G.

1991 "The New US Immigration Law: Continuity in Change" (junio), (mimeo), pp. 1-56.

1999 "Skilled Temporary Workers in the Global Economy: Creating a Balanced and Forward-Looking Selection Process", en B. Lindsay Lowell, *Foreign Temporary Workers in America*. Quorum Books.

_____y KIMBERLY A. HAMILTON

1995 "Managing Uncertainty: Regulating Immigration Flows in Advanced Industrial Countries". Washington, D.C.: International Migration Policy Program-Carnegie Endowment for International Peace (mimeo).

PAPASTERGIADIS, NIKOS

2000 *The Turbulence of Migration, Globalization, Deterritorialization, and Hybridity*. Cambridge, Mass.: Polity Press.

PASSARIS, C.

1987 "Canada's Demographic Outlook ad Multicultural Immigration". *International Migration Review* 25, no. 3.

Reforma

2001 "Crecen 43% las remesas de paisanos" (6 de junio).

2002 "Buscan padrinos en EU para frenar a migrantes" (4 de junio), p. 1.

2002 "Endurecen países de la UE sus leyes sobre inmigración" (19 de junio), p. 27A.

REIMERS y TROPPER

1992 "Immigration Policy since 1945", en Barry R. Chiswick, ed., *Immigration Language and Ethnicity; Canada and the United States*. Washington: AEI Press.

REPSHER EMERY, GAIL

2001 "Can INS Handle Increasing H1-B Workload?". *Washington Technology* (5 de enero).

RODRIGUEZ, GREGORY

2001 "The World, Alliances, Mexico, Fair-Wheter-Friend". *Los Angeles Times*, 14 de octubre, en <<http://www.lats.com/rights/register.htm>>.

RODRIGUEZ, NESTOR

1995 "The Real «New World Order»: The Globalization of Racial and

Ethnic Relations in the Late Twentieth Century”, en Peter Smith y Joe R. Feagin, eds., *The Bubbling Cauldron and the Urban Crisis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

ROMANIUC, ANATOLE

1984 “Current Demographic Analysis, Fertility in Canada: From Baby Boom to Baby Bust”. Ottawa: Statistics Canada-Minister of Supply and Services (mimeo).

SANTIBÁÑEZ, ENRIQUE

1997 “Ensayo acerca de la inmigración mexicana a los Estados Unidos”, en Jorge Durand, comp., *Migración México-Estados Unidos. Años veinte*. México: Conaculta.

SASSEN, SASKIA

1995 *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. Nueva York: Columbia University Press.

1998 “The Facto Transnationalizing of Immigration Policy Challenge to the Nation-State, Immigration”, en Joppke, ed., *Challenge to the Nation-State...*

1999 “Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today”, en Susanne Jonas y Suzie Dodd Thomas, eds., *Immigration A Civil Rights Issue for the Americas*. Wilmington: Scholarly Resources Books.

SCHMITT, ERIC

2001 “Census Figures Show Hispanics Pulling Even with Blacks”. *The New York Times* (8 de marzo).

SCHMITTER HEISLER, BARBARA

2000 “The Sociology of Immigration from Assimilation to Segmented Integration, from the American Experience to the Global Arena”, en Caroline B. Brettell y James F. Hollfield, eds., *Migration Theory, Talking across Disciplines*. Nueva York: Routledge.

SCHUCK, PETER H.

1998 *Citizens, Strangers, and In-Betweens, Essays on Immigration and Citizenship*. Oxford: Westview Press.

1998a “The Legal Rights of Citizens and Aliens in the United States”, en Myron Weiner y Tadashi Hanami, eds., *Temporary Workers or Future Citizens? Japanese and US Migration Policies*. Nueva York: University Press of New York.

1998b “The Re-Evaluation of American Citizenship”, en Joppke, ed., *Challenge to the Nation-State...*

SMITH, PETER y JOE R. FEAGIN

“Putting Race in Place”, en Peter Smith y Joe R. Feagin, eds., *The Bubbling Cauldron and the Urban Crisis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

SMITH, ROGERS M.

1997 *Civic Ideals: Conflicting Visions of Citizenship in US History*. New Haven: Yale University Press.

SOLOMOS, JOHN y LIZA K. SCHUSTER

2000 “Citizenship, Multiculturalism, and the Politics of Identity: Contemporary Dilemmas and Policy Agendas”, en Rudd Koopmans y Paul Statham, eds., *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics, Comparative European Perspectives*. Nueva York: Oxford University Press.

STRICKLAND, BARBARA

1978 “Análisis de la ley y de los procedimientos de inmigración en los Estados Unidos de América”. México: Centro Nacional de Información Estadística del Trabajo (Ceniet) (documento especial).

SVED, PIERRE

2002 “Public Affairs and Congressional Relations”. México: Embajada de Canadá (abril) (mimeo).

TAYLOR, JARED

1997 “The Myth of Diversity Seldom Have so Many Pretended to Believe Something so Absurdly”. *American Renaissance* (julio-agosto).

TILOVE, JONATHAN

2001 “U.S. No. 1 Minority’ Status Weds Symbolism, Substance. How the Census Shows America Is Changing”. *The Atlanta Journal-Constitution* (11 de marzo).

UNITED PRESS INTERNATIONAL

2001 “President Tightens U.S. Access” (29 de octubre).

U.S. CENSUS BUREAU REPORT

- 2001 Apéndice A, Reporte no. 1, en <<http://www.census.gov/dmd/www/ReportRec2.htm>>.

U.S. DEPARTMENT OF STATE

- 2002 International Information Programs. "Informe Congressional: Aprueban Ley de Seguridad Fronteriza" (9 de mayo), en <<http://usinfo.state.gov>>.

U.S. OFFICE OF HOMELAND SECURITY

- 2002 *The National Strategy for Homeland Security* (julio), p. viii, en <www.whitehouse.gov/homeland/book/index.html>.

USDANSKY, MARGARET L. y THOMAS ESPENSHADE

- 1998 "The H1-B Visa Debate in Historical Perspective: The Evolution of US Policy toward Foreign Born Workers" (mimeo).

VEREA CAMPOS, MÓNICA

- 1983 *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*. México: El Caballito.
- 1988 "La Ley Simpson-Rodino: ganadores y perdedores", en Raúl Benítez Manaut, Luis González Souza *et al.*, eds., *Viejos desafíos, nuevas perspectivas, México, Estados Unidos y América Latina*. México: Coordinación de Humanidades, UNAM.
- 1993 "Migración Laboral a Canadá". *Observador Internacional*, no. 5.
- 1994 "El debate actual sobre la inmigración en California", en *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América: una perspectiva bilateral desde México*. México: Conapo.
- 1994a "La política migratoria canadiense", en Mónica Vereá C. y Ma. Teresa Gutiérrez H., coords., *Canadá en transición*. México: CISAN, UNAM.
- 1995 "Mexican Foreign Policy's New Activism in the U.S.". *Voices of Mexico* no. 32 (julio-septiembre).
- 1995a "The U.S. Immigration Debate and its Consequences for Mexico", *Voices of Mexico* no. 33 (octubre-diciembre).
- 1998 "La Propuesta 187: el debate en México", investigación elaborada para el Estudio Binacional entre México y Estados Unidos sobre Migración. México: SRE-Departamento de Estado de Estados Unidos.
- 1998a "The Growing Anti-Immigrant Debate in the Northamerican Region and its Impact in Mexico", en Christos Paraskevopoulos, ed., *Global Trading Arrangements. Studies in Economic Transformation*

- and Public Policy*. Atenas: Athens University of Economics and Business-Athenian Policy Forum.
- 1999 “El debate en México ante la Propuesta 187: repercusiones para la formulación de nuevas políticas”, trabajo presentado ante la XXVI conferencia anual de la National Association for Chicana and Chicano Studies (NACCS). San Antonio, Tx. (marzo) (mimeo).
- 1999a “Las nuevas tendencias conservadoras en las políticas migratorias de Estados Unidos”, en Mónica Vereá y Silvia Núñez, coords., *Estados Unidos y Canadá: ¿signos conservadores hacia el siglo XXI?* México: CISAN, UNAM.
- 1999b “Nuestra dinámica frontera norte ante la creciente militarización”, en Patricia Galeana, comp., *Nuestra frontera norte*. México: Archivo General de la Nación.
- 1999c “US Immigration Intolerance: A Legacy of the 90s”, trabajo presentado en el seminario “The New Millenium: Challenges and Strategies for a Globalizing World”, Comparative Interdisciplinary Studies Section (CISS), International Studies Association (ISA). París (10 de agosto) (mimeo).
- 2000 “Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-Estados Unidos”, en Bárbara Driscoll, Mónica Vereá *et al.*, coords., *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*. México: CISAN, UNAM.
- 2000a “Reflections on Twentieth-Century US Immigration Policy”. *Voices of Mexico* no. 51 (abril-junio).
- 2000b “Mexican Migration to the US: Is Regularization Possible?”. *Voices of Mexico* no. 53 (octubre-diciembre).
- 2001 “¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?”, en Rosío Vargas *et al.*, coords., *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*. México: CISAN, UNAM.
- 2001a “Temporary Labour Immigration in the Northamerican Region”. International Labour Organization, Regional Office of the Americas, proyecto IMLC-ILO.
- 2002 “Closing the Borders: A Watershed in the US-Mexican Migration Debate”. *World Press Review* (marzo).
- 2002a “September 11: A Watershed in the US Migratory Debate”. *Voices of Mexico* no. 58 (enero-marzo).
- 2003 “El nativismo en la política migratoria estadounidense del siglo xx”, en Paz Consuelo Márquez-Padilla *et al.*, coords., *Desde el sur. Visiones de Estados Unidos y Canadá desde América Latina a princi-*

- pios del siglo XXI*. Vol. 2: *Estados Unidos y América Latina*. México: CISAN, UNAM-FLACSO.
- (en proceso de edición)
- “Los inmigrantes ante los procesos de desfronterización *vs.* la re-fronterización en la frontera México-Estados Unidos”, en Elizabeth Gutiérrez y Alejandro Mercado, coords., *Fronteras y comunidad latina en América del Norte*. México: CISAN, UNAM.
- _____ y MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
- 1995 “La crisis económica y fiscal de California y la nueva ofensiva verbal en contra de los indocumentados”, en Rosa Cusminsky Mogilner, coord., *California: problemas económicos, políticos y sociales*. México: CISAN, UNAM.
- 1995a “Mexican Foreign Policy’s New Activism in the U.S.”. *Voices of Mexico* no. 32 (julio-septiembre).
- VITORINO, ANTONIO
- 2002 “Hacia una nueva política migratoria común en la Unión Europea”, discurso inaugural del Comisionado Europeo para la Inmigración ante la Conferencia de Migraciones “Escenarios para el siglo XXI” (Roma: 12 de julio de 2002), en Lucatello, “Europa y Estados Unidos...”.
- Wall Street Journal, The*
- 2002 “Bush Seeks Cabinet Security Agency” (7 de junio), p. 2A.
- WALT, STEPHEN M.
- 1998 “International Relations: One World, Many Theories”. *Foreign Policy* (primavera).
- WEINER, MIRON
- 1995 *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. Nueva York: Harper Collins, College Publishers.
- _____ y TADASHI HANAMI, eds.
- 1998 *Temporary Workers or Future Citizens, Japanese and U.S. Migration Policies*. Nueva York: New York University Press.
- _____ y SHARON STANTON RUSSELL
- 2001 *Demography and National Security*. Nueva York: Bergham.
- WEINTRAUB, SIDNEY, FRANCISCO ALBA, RAFAEL FERNÁNDEZ DE CASTRO y MANUEL GARCÍA Y GRIEGO
- 1999 “Sobre el carácter irrenunciable de la nacionalidad mexicana”. *Estu-*

dio binacional México-Estados Unidos sobre migración, tomo VIII:
Respuesta a los problemas migratorios. México: SRE (anexo).

WERNER, ERICA

2000 “Hispanic Voters Rush to Polls”. Associated Press (9 de noviembre).

WHITBECK, HARRIS

2002 “Mexico Will Issue Survival Kits to Border Crossers”. CNN (24 de mayo).

ZITTNER, AARON

2001 “Immigrant Tally Doubles in Census Count: U.S. Has Twice as Many Undocumented Workers as Estimated. Analysts Say the Influx Helped Fuel the Economy”. *Los Angeles Times* (10 de marzo).

Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas, de Mónica Vereá, se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de junio de 2003 en los talleres de Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619 col. Vértiz Narvarte, México, D.F. En su composición se usaron tipos Garamond y Helvética de 8, 11, 12, 14, 24 y 36 puntos. Se tiraron 500 ejemplares más sobrantes sobre papel cultural de 90 gramos. La formación la realizó María Elena Álvarez Sotelo. La edición estuvo al cuidado de Teresita Cortés Díaz y el Departamento de Ediciones del CISAN.