

# 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.<sup>1</sup>

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.

<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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-

<sup>4</sup> Verea 2003.

cisiones,<sup>5</sup> 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-

<sup>5</sup> 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.