

Dilemas y perspectivas del sistema migratorio de América del Norte

ROBERT SMITH*

En este ensayo se analiza el sistema migratorio de América del Norte y sus implicaciones para la actual política estadounidense sobre inmigración, así como para algunas áreas vinculadas de las relaciones México-Estados Unidos, el desarrollo y la política interior de Estados Unidos, entre otras. Se examinan la migración, los envíos de dinero y sus efectos en el desarrollo, en el ámbito más amplio de las relaciones México-Estados Unidos, la relación asimétrica de poder entre estos países y la política interna estadounidense. Para bien o para mal (con frecuencia para mal), la política de Estados Unidos tiene efectos amplios y duraderos en México. La idea de este ensayo es examinar algunos determinantes sistémicos tanto de la emigración como de la inmigración estadounidense, y también de las políticas relacionadas, sus limitaciones y contradicciones.

Un motivo de que Estados Unidos haya hecho cambios tan importantes a sus leyes de inmigración desde finales de los ochenta es que de mediados de ese decenio a la actualidad el país ha experimentado un flujo de inmigración mucho mayor que durante cualquier otro período, con excepción de los primeros cuatro lustros de este siglo. Asimismo —y esto no sorprende— han resurgido debates sobre inmigración tan escandalosos como los de aquellos decenios. Éstos giran en torno a diferentes interpretaciones de varios temas clave: las “causas fundamen-

tales” de la inmigración y la eficacia de la intervención del Estado para controlarla; la relación entre migración y desarrollo; el temor en torno a la “decreciente calidad” de los inmigrantes y la capacidad de Estados Unidos para asimilar a los recién llegados, y los costos fiscales y de otro orden inherentes a la inmigración.¹ En este ensayo se tratan en lo fundamental los dos primeros temas, y de dos maneras. En primer lugar, se sostiene que se puede entender la inmigración y evaluar la política de manera apropiada si se usa el concepto de “sistema migratorio de Estados Unidos”.

1. El argumento de la “decreciente calidad” de los inmigrantes recientes corresponde a George Borjas (*Friends or Strangers: the Impact of Immigrants on the American Economy*, Basic Books, Nueva York, 1990). La respuesta más convincente a Borjas hasta ahora es la de Dowell Myers, “Dimensions of Economic Adaptation by Mexican-Origin Men”, en M. Suárez Orozco (ed.), *Crossings: Mexican Migration in Interdisciplinary Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1998. Acerca de migración y desarrollo, véanse los trabajos de Demetrios Papademetriou y Philip Martin (*The Unsettled Relationship: Labor Migration and Economic Development*, Greenwood Press, Nueva York, 1991); Wilfred Ethier (*International Trade Theory and International Migration*), *Research in Human Capital and Development*, vol. 4, 1986), y Jorge Durand, Emilio Parrado y Douglas Massey, “Migradollars and Development: A Reconsideration of the Mexican Case”, *International Migration Review*, vol. 30, núm. 114, 1996. John Isbiter, (*The Immigration Debate: Remaking America*, Kumarian Press, West Hartford, Connecticut, 1986) hace un buen resumen de gran parte de los aspectos de los debates sobre inmigración, incluida la asimilación de nuevos inmigrantes. Kitt Calavita, “The Symbolism of Proposition 187”, *Social Problems*, 1996, hace una aguda exposición de por qué se han utilizado los costos fiscales de la inmigración para forjar el sentimiento antiinmigrante que impera en la actualidad, a diferencia de la concepción anterior de los inmigrantes como rompehuelgas o anarquistas.

* Profesor asistente de doctorado, Departamento de Sociología, Barnard College, e investigador del Instituto de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Columbia <rsmith@barnard.edu>. Este ensayo se deriva de las investigaciones individuales del autor y con Aristide Zolberg. Se agradece a Peter Benda y Christopher Mitchell, a los miembros del Grupo de Trabajo Pew sobre Migración (Pew Working Group on Migration) y a un crítico anónimo, sus útiles comentarios a una primera versión de este trabajo, así como a la Fundación de Beneficiencia Pew por el apoyo brindado.

En segundo término, y de modo secundario, se resume y examina la posición "fatalista" sobre la inmigración, que augura resultados desastrosos si no se toman medidas drásticas e inmediatas para controlarla.

El sistema migratorio de Estados Unidos es, en opinión de este autor, un sistema "de libre articulación". Esta conceptualización de "sistema" no se debe tanto a las metáforas arquitectónicas del funcionalismo estructural de Parson como a las metáforas físicas del "sistema abierto" de Wolf, cuya forma surge de la interacción contingente de varios niveles y tipos de fuerza.² También se procura retomar la defensa que Tilly hace del análisis concreto e histórico que toma en cuenta la ocasión y secuencia de los acontecimientos.³ En este trabajo se asevera que el sistema migratorio de América del Norte entre Estados Unidos y México surgió con el tiempo mediante la interacción de 1) las políticas gubernamentales que propician las condiciones favorables para la emigración, incluyendo las que se centran en el desarrollo económico, la regulación para el control de la inmigración y la política exterior; 2) los cambios en las economías y las tendencias demográficas locales, nacionales y globales, que generan incentivos para la emigración, y 3) la lógica interna que lleva a la migración, una vez establecida, a convertirse en un proceso semiautónomo mediante las redes sociales de los inmigrantes. Semejante marco ofrece ventajas sobre el marco clásico, más estático, que destaca fuerzas que "empujan" y "jalan" a los inmigrantes, pues permite analizar la manera en que estas fuerzas actúan unas sobre otras y se desarrollan, en este momento y a lo largo de la historia.

Este análisis sistémico e histórico también permite considerar otros temas, como la capacidad del Estado para controlar la inmigración cuando ésta ha comenzado a perpetuarse a sí misma. A pesar de que no coincido con Massey (1998; 1987; 1989) en que el Estado nada puede hacer para controlar la inmigración,⁴ sí concuerdo en que lo más probable es que no tomen las medidas necesarias para alcanzar sus objetivos manifiestos, manteniendo así en buena medida el control migratorio como política simbólica.⁵ De manera similar, aunque concuerdo con

2. Eric R Wolf, *Europe and the People without History*, University of California Press, Berkeley, 1982, y Jane Schnieder, "Introduction: The Analytic Strategies of Eric R. Wolf", en *Articulating Hidden Histories: Exploring the Influence of Eric R. Wolf*, University of California Press, Berkeley, California, 1995.

3. Charles Tilly, *Big Structures, Large Processes, and Huge Comparisons*, Fundación Russell Sage, Nueva York, 1985.

4. Douglas Massey, "Economic Development and International Migration in Comparative Perspective", en S. Díaz-Briquets y S. Weintraub (eds.), *Determinants of Emigration from Mexico, Central America and the Caribbean*, Westview Press, Boulder Co., 1991; "The New Immigration and Ethnicity in the United States", *Population and Development Review*, 1998, y Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *Return to Aztlan: The Social Process of Transnational Migration from Western Mexico*, University of California Press, Berkeley, 1987.

5. Aristide Zolberg y Robert Smith, *Migration Systems in Comparative Perspective: An Analysis of the Inter American Migration*

Freeman⁶ y Miller⁷ en que no se puede afirmar que las medidas de control migratorio han fallado, porque ni siquiera se han probado con seriedad, considero que la siguiente tarea consiste en explicar por qué no se han instrumentado esfuerzos genuinos. El ensayo examina la influencia del Estado en un ámbito más amplio, al incluir en el marco analítico la repercusión sistémica, recíproca, de las políticas migratorias y de la política exterior en la inmigración hacia Estados Unidos, así como los intereses de los países de donde provienen los inmigrantes por fomentar diásporas internas y grupos de presión. En este trabajo también se utilizan casos concretos para predecir diversas relaciones entre migración y desarrollo en México y sus regiones, así como en América Central y el Caribe. Esta comprensión más profunda y sistémica del fenómeno migratorio de América del Norte ayudará a elaborar mejores políticas y también a determinar de manera más realista las consecuencias potenciales de las políticas mientras aún están en discusión.

El ensayo se divide en tres apartados. En el primero se critica el enfoque fatalista de la inmigración; en el segundo se esbozan los elementos básicos del sistema migratorio de América del Norte, en dos subapartados: uno acerca de México y el otro sobre la transnacionalización y la relación interactiva entre las políticas interior y exterior, en el que también se alude a acontecimientos no relacionados con México; por último, en el tercer apartado se examinan los retos a que probablemente se tendrá que enfrentar Estados Unidos en lo referente a migración y flujos de refugiados en México, y estudia algunos de los debates recientes en las políticas estadounidenses que abordan el problema de la inmigración, evaluando sus posibles repercusiones e implicaciones humanitarias. Entre estas políticas se incluyen todas aquellas que son relevantes para la elaboración y el funcionamiento del sistema migratorio de América del Norte: la política de inmigración, la política de asilo y refugiados, así como la política exterior de Estados Unidos, entre ellas las de seguridad y de desarrollo e integración económicos, así como las políticas ideológicas de la guerra fría.

System with Comparative Reference to the Mediterranean-European System, informe del Departamento de Estado de Estados Unidos, Oficina de Población, Refugiados y Migración, elaborado por el Centro Internacional de Migración, Etnicidad y Ciudadanía en la New School for Social Research, 1996; véanse en particular, Aristide Zolberg, "Matters of State: Theorizing Immigration Policy" en *Becoming American/America Becoming*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1998; Kitt Calavita, *op. cit.*; Peter Andreas, "Policing the Clandestine Side of Economic Integration", en Margaret Crahan y Alberto Vourvoulias-Bush (eds.), *The City and the World: New York's Global Future*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1997, y Murray Edelman, *The Symbolic Uses of Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1964.

6. Gary Freeman, "Can Liberal States Control Unwanted Immigration?", en Mark Miller Sage (ed.), *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, vol. 534, Filadelfia, 1994.

7. Mark Miller, "Towards Understanding State Capacity to Prevent Unwanted Migration: Employer Sanctions Enforcement in France, 1975-1990", *West European Politics*, vol. 17, núm. 2, 1994.

CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, CAPACIDAD DEL ESTADO E INMIGRACIÓN NO AUTORIZADA

Tiene que ser Occidente contra el resto?" se lee en la portada de la revista *Atlantic Monthly* de diciembre de 1994, que muestra un hombre blanco de edad madura, vestido de manera informal, parado junto a un asador en el patio de su casa, mientras una horda (literalmente) de caras oscuras se asoma por la verja a sus espaldas. Esta imagen captura nítidamente los dos elementos más importantes del argumento fatalista, repetido de diversas formas en los medios masivos de comunicación y en la literatura erudita: que el crecimiento incontrolado de la población y la inestabilidad política del hemisferio sur (o "el Sur") abrumarán a Estados Unidos y a Occidente, los cuales han perdido control sobre sus fronteras y ahora tienen menos capacidad que en el pasado para restringir la inmigración. A pesar de que esta opinión se considera un "testaferro" en los círculos académicos, ha ganado aceptación en los medios y ha sido presentada por académicos prestigiosos y expertos en política, por lo que merece una respuesta en este trabajo.

Ambos elementos del enfoque fatalista entrañan fallas, pero por diferentes razones. El primero llega a conclusiones equivocadas sobre la inmigración con base en datos demográficos precisos. El segundo da por hecho, con demasiada presteza, la retórica política de que el persistente alto nivel de inmigración significa que el fenómeno está "fuera de control" y que no se podrá controlar, sin analizar las razones ni las iniciativas para mejorar la actual capacidad del Estado para restringir la inmigración, y sin considerar seriamente la situación de la inmigración sin estos controles.⁸ La primera posición depende de la aceptación de una relación directa y proporcional entre el crecimiento demográfico y la emigración del Tercer al Primer Mundo. En *Preparing for the Twenty First Century*, Paul Kennedy argumenta que la baja fertilidad en los países industrializados y la alta que hay en los menos avanzados traerán como consecuencia un incremento en los índices de inmigración en el futuro. Sin embargo, como sostiene Mary Kritz, este argumento no puede explicar ciertos aspectos del fenómeno migratorio, como que haya mayor migración entre naciones en desarrollo que entre países industrializados y desarrollados. Al indagar acerca de un tema parecido, pero centrado en México, David Simcox y Leon Bouvier sugieren un interesante ejercicio: comparar la Ciudad de México en 1950 con lo que es hoy día, para ilustrar las presiones demográficas en México. Hacia 1950, un visitante "habría encontrado un país lánguido y poco poblado de 27 millones de habitantes." Si nuestro visitante regresara hoy en día (1992), encontraría un prolífico país de 85 millones de habitantes [en el que] casi la mitad de la población tiene menos de 15 años y 60%, menos de 25. Esta oleada de crecimiento y el incremento de la población joven han alimentado la creciente emigración de

México en decenios recientes. Dado el aumento demográfico esperado se prevén presiones aún mayores de emigración.⁹

Bouvier y Simcox muestran cómo los índices de nacimientos pueden disminuir al tiempo que la población total aumenta, como ha sucedido en América Latina durante los últimos 35 años. Entre las razones de esta aparente relación inversa están la disminución de los índices de mortalidad infantil y el aumento en la esperanza de vida adulta. Por tanto, Bouvier y Simcox afirman que la disminución del crecimiento demográfico en México de 44.5 nacimientos por cada 1 000 habitantes entre 1945 y 1949 a 33.9 entre 1980 y 1985, ha llegado muy tarde. El aumento demográfico en México y Centroamérica se debe a que los "hijos de la prosperidad" de 1950 a 1970 están reproduciéndose; en consecuencia, aunque tengan menos hijos que las generaciones anteriores, son tantos que la población continuará aumentando por lo menos durante el primer decenio del próximo siglo. Los autores podrían depurar su argumento señalando que el problema no reside en el número de nacimientos, sino en la incorporación anual a la fuerza laboral de México de 700 000 a 800 000 personas durante las décadas de los ochenta y noventa, lo cual ha agravado el problema año con año.¹⁰ La conclusión que se deriva de lo anterior es que Estados Unidos será invadido de inmigrantes indocumentados del sur.

Sin embargo, más de un decenio después de que Simcox y Bouvier hicieran su predicción inicial,¹¹ ésta no se ha cumplido. De hecho, cada año se suman a la población estadounidense más inmigrantes legales —alrededor de 800 000— que indocumentados, quienes, de acuerdo con los cálculos más confiables, suman tan sólo alrededor de 200 000 a 300 000 al año.¹² Más aún, el número acumulado de inmigrantes indocumentados no se ha incrementado de manera drástica en los últimos 15 años, como predijeron Bouvier y Simcox en su análisis. Los cálculos han variado de 3.5-2.5 millones en abril de 1980, a 3.5-5 millones en junio de 1986, hasta los montos de octubre de 1992 que van

9. Leon F. Bouvier, *Peaceful Invasions, Immigration y Changing America*, Centro de Estudios sobre Inmigración, Washington, 1992, p. 47.

10. Manuel García y Griego, comunicación personal, 1996, y "The Mexican Labor Supply, 1990-2010", en Wayne A. Cornelius y Jorge A. Bustamante (eds.), *Mexican Migration the United States: Origins, Consequences and Policy Options*, Centro de Estudios sobre EU-México, Universidad de California, San Diego, La Jolla, 1989.

11. David Simcox y Leon Bouvier, *The Mexican Time Bomb*, Centro de Estudios sobre Inmigración, Washington, 1986.

12. Jeffrey Passel, "Illegal Immigration: How Big A Problem?", ponencia presentada en la Conferencia sobre Migración Latinoamericana: la Dimensión de la Política Exterior, Medidien House, Washington, 1995; Michael Fix y J. Passel, *Immigration and Immigrants: Setting the Record Straigh*, The Urban Institute, Washington, 1994; Douglas Massey y Audrey Singer, "New Estimates of Undocumented Mexican Migration and the Probability of Apprehension", *Demography*, vol. 32, núm. 2, 1995, y Robert Warren, "Estimates of the Undocumented Immigrant Population Residing in the United States, by County of Origin and State of Residence, October 1992", ponencia presentada en la Reunión Anual de la Asociación de Población de Estados Unidos, San Francisco, abril de 1995.

8. Véanse Rogers Brubaker, "Are Immigration Control Efforts Really Failing?", en W. Cornelius, P. Martin y J. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 1994, y Gary Freeman, *op. cit.*

de 2.7 a 3.2 millones.¹³ Si al total se suman los más de tres millones de habitantes que legalizaron su estatus mediante las disposiciones de "amnistía" de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y por medio de la reunificación familiar, la contribución de los inmigrantes indocumentados a la población de Estados Unidos alcanzaría una cifra de 5.7 a 6.2 millones en 1992: mucho menos que lo que el análisis de Simcox y Bouvier hubiera llevado a pensar.

Una razón importante por la que Estados Unidos no ha sido invadido de indocumentados es que, de cada 100 personas que cruzan ilegalmente la frontera entre México y Estados Unidos, regresan a casa de 82 a 86.¹⁴ A pesar de las marcadas diferencias en los datos y las técnicas de cálculo de ambos países, la coincidencia entre los mexicanos y los estadounidenses otorga credibilidad a estos análisis. Massey y Singer calculan que durante el período de 25 años que termina en 1990 hubo un flujo neto de aproximadamente 5.2 millones de inmigrantes indocumentados,¹⁵ cifra muy por debajo de lo que predijeron los análisis de Simcox y Bouvier y de Kennedy.

La vinculación entre el crecimiento demográfico y la migración falla también por otras razones. En primer lugar, no toma en cuenta la posibilidad contraria: ¿cómo habría evolucionado la inmigración sin los controles vigentes? Sin duda, sería mucho más alta. Tampoco refleja la relación entre los vínculos previos de Estados Unidos con determinada zona del mundo y la inmigración procedente de ella: ¿por qué sería Filipinas la segunda fuente más importante de inmigrantes legales, después de México, si no por su larga relación con Estados Unidos, primero como colonia y luego como aliado cercano? ¿Por qué será tan numerosa la población proveniente del Sudeste Asiático, en tanto que la que tiene su origen en países también muy poblados y más cercanos a Estados Unidos, como Brasil, suele ser relativamente menor? Es claro que las actuales poblaciones de inmigrantes y de refugiados reflejan políticas anteriores, entre ellas la política exterior.

El segundo error del argumento fatalista reside en su aceptación de la retórica política acerca de la pérdida de control de las democracias industrializadas sobre la inmigración. Algunas versiones de este argumento consideran que el Estado ha perdido por completo el control y, de manera implícita, miden la inmigración en relación con un estándar de inmigración no indocumentada, objetivo que requeriría un despliegue policíaco inaceptable para la mayoría de los estadounidenses. Otras versiones ven una creciente brecha entre los objetivos y los resultados de las políticas de control migratorio, lo cual crea un descontento general.¹⁶ Estas opiniones pasan por alto la efi-

cia de muchas de las medidas de control migratorio vigentes: por ejemplo, la estrategia de "control remoto", que consiste en restricciones de visado más severas en el lugar de origen, disuade considerablemente la entrada ilegal a ese país.¹⁷ Además —como se argumentará más adelante—, esta falta de capacidad no es accidental, sino más bien sistémica, pues los intentos por mejorar la capacidad del Estado para controlar la inmigración no autorizada constituyen, en su mayoría, el resultado de las iniciativas de aquellos grupos de la sociedad que suelen beneficiarse por la presencia de una "fuerza de trabajo multinacional barata".¹⁸ De ahí que Freeman sostenga que no se puede decir que hayan fracasado medidas como las sanciones a patrones en Estados Unidos,¹⁹ pues no han sido realmente puestas en práctica aún. En este entorno, incluso el gobierno estadounidense ha admitido en el pasado que sus perspectivas de control del fenómeno migratorio son "poco prometedoras".²⁰

Sin embargo, Estados Unidos y las naciones industrializadas, como grupo, han comenzado recientemente a tratar de mejorar su capacidad para prevenir la entrada y el empleo ilegales, así como el abuso en el tiempo de permanencia.²¹ En Estados Unidos estas medidas incluyen el aumento del presupuesto asignado al Servicio de Inmigración y Naturalización (INS, por sus siglas en inglés) y la puesta en práctica de nueva tecnología para el rastreo de personas que cruzan la frontera.²² Tales medidas se examinan de manera más extensa en el último apartado del ensayo.

En resumen, Estados Unidos tiene mucho más éxito en el control y freno de la inmigración no autorizada potencial que lo que la actual retórica política puede llevar a creer. Más aún, la capacidad del país para controlar la inmigración ilegal es cada vez mayor; no obstante, no es absoluta y genera fallas fiscales y de derechos humanos que deben tomarse en cuenta al decidir las políticas. El origen de tales fallas se verá en el siguiente análisis del sistema migratorio de América del Norte.

(eds.), *Controlling Immigration: A Global Perspective*, Stanford University Press, Stanford, 1994.

17. Aristide Zolberg y Robert Smith, *op. cit.*

18. Rogers Brubaker, *op. cit.*; Kitt Calavita, "The Symbolism...", *op. cit.*; Manuel García y Griego, *The Importation of Mexican Contract Laborers to the US. 1941-64*, Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, 1981; Aristide Zolberg, "Reforming the Back Door: The Immigration Reform and Control Act of 1986 in Historical Perspective" en Virginia Yans-McLaughlin (ed.), *Immigration Reconsidered*, Oxford University Press, Nueva York, 1990, y Aristide Zolberg y Robert Smith, *op. cit.*

19. Gary Freeman, *op. cit.* y Aristide Zolberg, "Reforming the Back Door...", *op. cit.*

20. Government Accounting Office, "Employer Sanctions Effects Likely to Be Limited", Washington, 1980.

21. Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James Hollifield (eds.), *op. cit.*; Gary Freeman, *op. cit.*; Rogers Brubaker, *op. cit.*, y Aristide Zolberg y Robert Smith, *op. cit.*

22. INS, *Status Report on Border Patrol Staffing Models*, 28 de agosto de 1996, y entrevistas con funcionarios del INS.

13. Robert Warren, *op. cit.*

14. Douglas Massey y Audrey Singer, *op. cit.*, y Jorge Bustamante, Rodolfo Corona y Jorge Santibáñez, *Encuesta sobre la migración en la frontera norte*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 1995.

15. Douglas Massey y Audrey Singer, *op. cit.*

16. James Hollifield, *Immigrants, Markets and States: The Political Economy of Postwar Europe*, Harvard University Press, Cambridge, 1992, y Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James Hollifield

GENERALIDADES DEL SISTEMA MIGRATORIO DE AMÉRICA DEL NORTE ENTRE ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO

El análisis de un “sistema de migración” permite entender cómo empieza la migración; cómo y por qué continúa; y hasta qué grado puede controlarla un Estado democrático. El “sistema migratorio de América del Norte” surgió de la conjunción de tres grupos de procesos ampliamente relacionados: 1) la integración de los mercados locales y nacionales a la economía global; 2) la tendencia inherente de la emigración a autoperpetuarse una vez que se ha establecido, ayudada en parte por el aumento de la población, y 3) los efectos de las políticas que giran en torno al fenómeno migratorio, así como de las políticas de desarrollo, demográficas, externas y económicas.

Si bien es posible y útil concebir la migración de sur a norte como un sistema, se pueden hacer distinciones importantes entre la migración de México a Estados Unidos, por un lado, y la del Caribe y América Central al mismo país, por otro. La primera es en gran medida resultado de la confluencia de fuerzas políticas internas en Estados Unidos —en particular, la presión de los patrones— y tendencias económicas y demográficas de largo plazo en México. Por el contrario, en los casos del Caribe y de América Central, la política exterior estadounidense y su preponderante influencia económica y política han desempeñado un papel importante en el fomento de la emigración y como determinantes de la naturaleza del flujo. Si de acuerdo con Torres-Rivas definimos *refugiado* como “toda persona [...] obligada a dejar su hogar y lugar de trabajo habitual debido a la violencia política”, e *inmigrante económico* como todo aquel que busca sacar provecho de mejores oportunidades económicas en el extranjero,²³ la migración centroamericana ha estado más cerca del polo que corresponde a los refugiados en el continuo “refugiado político / inmigrante económico” que la mayor parte de la migración mexicana. Cuba y Haití son dos focos migratorios caribeños determinados por lo político en grado significativo.²⁴

En el caso de México-Estados Unidos podría afirmarse que el factor de mayor peso para el incremento de la emigración a este último país fue el Programa Bracero, de importación de mano de obra que se inició con el propósito de solventar una demanda de trabajadores en tiempos de guerra, y que se extendió en gran parte por el peso político de los agricultores del suroeste y sus representantes en el Congreso.²⁵ En un principio,

este programa lo impuso durante la guerra el gobierno estadounidense con el fin de garantizar el abasto de mano de obra para los agricultores; por su parte éstos pretendían seguir empleando a trabajadores indocumentados sin ninguna regulación del Estado. Sin embargo, los agricultores pronto se dieron cuenta de que el programa resultaba ventajoso y lograron que se extendiera hasta principios de los años sesenta; la escasez de mano de obra derivada de la guerra de Corea también contribuyó a prolongar su duración.

Más de 4.6 millones de trabajadores mexicanos llegaron a Estados Unidos mediante el Programa Bracero, y así establecieron una infraestructura social para la futura migración de indocumentados.²⁶ Cuando la economía mexicana sufrió reveses económicos a mediados de los años setenta y luego una crisis que se prolongó durante los ochenta y noventa, dicha infraestructura ya estaba fincada y lista para facilitar la entrada de inmigrantes indocumentados.

La infraestructura social consiste en redes de inmigrantes que reducen los costos de la migración mediante la transmisión de información y referencias para la obtención de trabajo, el apoyo al momento de la llegada y otros beneficios.²⁷ Con el tiempo, pueblos y regiones enteras de México han participado en el fenómeno migratorio y experimentado un proceso que se ha denominado “nortización”,²⁸ por medio del cual la vida local en México se orienta hacia “el norte” (Estados Unidos) y se comienza a vivir en una cultura y una economía de la migración. De la región del Bajío —Guanajuato, Michoacán, Zacatecas, Jalisco, San Luis Potosí— provinieron los primeros inmigrantes, aunque en los últimos años muchos otros estados, como Oaxaca, Puebla, Guerrero y la propia Ciudad de México se han convertido también en importantes generadores de emigrantes. Estas economías locales y regionales llegan a depender de los dólares enviados desde Estados Unidos, e incluso se pueden concebir como “economías de remesa”.²⁹ Los cálculos de los envíos totales de dinero a México van desde

inició durante la primera guerra mundial. Véase George Kiser y Martha Kiser (eds.), *Mexican Immigrants in the United States*, University of New Mexico Press, Albuquerque, 1978.

26. Manuel García Diego, *op. cit.*; Kitt Calavita, *Inside the State...*, *op. cit.*; Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *op. cit.*, y Alejandro Portes y Robert Bach, *Latin Journey: Cuban and Mexican Immigrants in the United States*, University of California Press, Berkeley, 1985.

27. Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *op. cit.*

28. Rafael Alarcón, “Nortización: Self-Perpetuating Migration from a Mexican Town”, en J. Bustamante, C. Reynolds y R. Hinojosa-Ojeda (eds.) *US Mexican Relations: Labor Market Interdependence*, Stanford University Press, Stanford, 1992.

29. Robert C. Smith, “Los ausentes siempre presentes: The Imagination, Making and Politics of a Transnational Community”, tesis doctoral, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Columbia, 1995, y “Reflections on the State, Migration, and the Durability and Newness of Transnational Life: Comparative Insights from the Mexican and Italian Cases”, en *Soziale Welt*, 1998.

23. Edelberto Torres-Rivas, “Report on the Condition of Central American Refugees and Migrants”, en *Hemispheric Migration Project*, Centro de Política de Inmigración y Asistencia a Refugiados, Universidad Georgetown, Washington, 1985.

24. Los lectores interesados en el sistema interamericano pueden remitirse a Robert C. Smith, “Current Dilemmas and Future Prospects of the Inter-American Migration System”, en Aristide Zolberg y Peter Benda (eds.), *Global Migration and US Policy*, Berghen Press, 1999, y a Aristide Zolberg y Robert Smith, *op. cit.*

25. De hecho, el programa de la segunda guerra mundial fue el segundo Programa Bracero. El anterior, que duró de 1917 a 1920, se

2 000 hasta 4 000 millones de dólares.³⁰ Las remesas también tienen efectos importantes en el desarrollo de México. Durand y sus colaboradores calculan que 10% del ingreso nacional y 3% del PIB en México se deben a los envíos de dinero de los inmigrantes y a la actividad económica que éstos generan.

El desarrollo de esta infraestructura social se vio facilitado por la dualidad de la política migratoria estadounidense. Primero con las reformas de 1921 y de 1924 y luego de varias maneras hasta la actualidad, Estados Unidos ha mantenido una política de “puerta de entrada-puerta trasera”.³¹ El establecimiento en el decenio de los veinte de cuotas con base en la nacionalidad de origen —sustentado en teorías eugenésicas de la superioridad de los nórdicos sobre los esclavos, latinos y otras razas— restringió la inmigración proveniente del sur y del este de Europa. Sin embargo, a pesar de que los mexicanos eran considerados una raza inferior, al igual que los europeos del sur, los agricultores del suroeste de Estados Unidos lograron evitar que se limitara la cantidad de inmigrantes del hemisferio occidental. También impidieron la estricta aplicación de las leyes de inmigración y controles fronterizos, pero apoyaron restricciones cualitativas a la inmigración permanente de mexicanos: apoyaron la entrada de mano de obra temporal al tiempo que desalentaron la permanencia de ella; por tanto, mientras se cerraba el portón de entrada al establecimiento permanente, la puerta trasera para el paso de indocumentados o de mano de obra temporal quedaba abierta.³² Si bien en 1965 se impusieron cuotas al hemisferio occidental, la puerta trasera permaneció abierta de otras maneras.

Un ejemplo muy ilustrativo de la política de “puerta trasera” y del poder de los agricultores del suroeste para influir en la legislación que facilitó la migración es la cláusula Texas de la Ley McCarran-Walter de 1952, la cual estipulaba que ayudar, albergar o encubrir a una persona indocumentada constituía un delito, pero, de manera específica, establecía que el empleo no constituía ni ayuda ni albergue ni encubrimiento. Así, en tanto que el inmigrante cometía un crimen al aceptar un empleo sin autorización de trabajo, el patrón no cometía delito alguno al contratarlo.³³ La Cláusula Texas fue revocada en la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA, siglas en inglés de Immigration Reform and Control Act) de 1986, cuando se establecieron sanciones a los patrones que contrataban inmigrantes indocumentados a sabiendas. Sin embargo, la ineficaz aplicación de tales

sanciones ha impedido que se vuelvan una amenaza creíble para los patrones o que resulten disuasivas para los inmigrantes. Más aún, a cambio de acceder a la aplicación de estas sanciones, la presión de los agricultores logró asegurar una disposición en la ley que obliga a que presenten los funcionarios del INS un orden judicial para entrar en los campos de cultivo en busca de indocumentados. La provisión de “amnistía” de la ley de 1986 brindó a los trabajadores agrícolas los términos más sencillos para legalizar su estatus, además de que la ley proveía el Reemplazo de Trabajadores Agrícolas (RAW, por sus siglas en inglés) en caso de que más tarde hubiera una escasez de mano de obra. Muchos relacionan la aplicación ineficaz a la presión de grupos interesados, en especial de patrones que temían perder el acceso a la mano de obra inmigrante, pero también de latinos, quienes temían la discriminación contra todo aquel que pareciera o sonara “extranjero”. En otros casos, han disminuido los recursos asignados a la Patrulla Fronteriza, en respuesta a quejas de organizaciones de patrones que alegan interrupciones a su trabajo.³⁴ Al final de este ensayo se analizan las medidas actuales de control de la migración.

Aunque con frecuencia no se le toma en cuenta, un aspecto crucial de la legislación estadounidense que facilitó el surgimiento del sistema migratorio de América del Norte es la disposición para la reunificación familiar de la ley de 1965, que permite que los inmigrantes y residentes permanentes internen al país a miembros directos de su familia, sin tope numérico alguno. Como ilustra Reimers, esta cláusula ha posibilitado la “cadena migratoria”, mediante la cual una persona puede apadrinar parientes que, a su vez, apadrinan a otros, lo que da como resultado un establecimiento mayor que el que habría sin dicha disposición.³⁵ Si bien ésta constituye una medida especialmente importante en el fomento de la inmigración legal de México, también facilita la de otros países. Aunque a menudo se le critica por este motivo, el principio humanitario de la reunificación familiar goza de gran apoyo entre la mayoría de los estadounidenses.

El análisis anterior se ha centrado básicamente en factores “de atracción” en Estados Unidos que generaron una demanda de mano de obra, o bien en factores “facilitadores” que la mantuvieron una vez creada. Hay por lo menos tres factores importantes “de impulso”. El potencial inicial para la migración tiene su origen en la guerra de 1848 entre México y Estados Unidos, que dejó que “mexicanos” que mantenían relaciones con su país siguieran viviendo en Estados Unidos. La revolución mexicana (1910-1921) y después la rebelión cristera (1926-1929) —en los estados de Michoacán, Guanajuato, Zacatecas y Jalisco— revistieron mayor importancia como fuentes de migración en gran escala. Algunos especialistas calculan que 1.5 millones de habitantes —el equivalente a 10% de la población de México— emigraron a Estados Unidos durante la revolución o apenas terminó ésta.³⁶ Estas guerras desplazaron cantidades masivas de inmigrantes

30. Jorge Durand, Emilio Parrado y Douglas Massey, *op. cit.*; E. Lozano Ascencio, *Bringing it Back Home: Remittances to Mexico from Migrant Workers in the United States*, Monograph Series, núm. 37, Centro de Estudios sobre EU-México, Universidad de California en San Diego, La Jolla, 1993, y Banco de México, *Informe Anual*, México, 1991.

31. Aristide Zolberg, *op. cit.*

32. *Ibid.* Manuel García y Griego, *The Importation...., op. cit.*, y *Managing Migration: The US, Mexico and the Bracero Program*, inédito; Kitt Calavita, *Inside the State...., op. cit.*

33. Jorge Bustamante, C. Reynolds y R. Hinojosa-Ojeda (eds.), *US-Mexican Relations: Labor Market Interdependence*, Stanford University Press, Stanford, 1992.

34. Kitt Calavita, *Inside the State...., op. cit.*

35. David Reimers, *Still the Golden Door? The Third World Comes to America*, Columbia University Press, Nueva York, 1985.

36. Harry Cross y James Sandos, *Across the Border: Rural Deve-*

(quienes en la actualidad probablemente serían elegibles para recibir un estatus de protección temporal). Una segunda causa es el crecimiento de la población, en particular de la fuerza de trabajo, a partir del decenio de los ochenta, aunado a la incapacidad de México para crear empleos adecuados y suficientes, aunque esta causa por sí misma no resulta tan importante como la opinión fatalista pretendería.

Una tercera causa es la propia política mexicana de desarrollo y la naturaleza de los vínculos de México con las economías mundial y estadounidense. Tanto en su fase de industrialización mediante la sustitución de importaciones (ISI), que va del decenio de los cuarenta hasta 1982, como en su fase de liberalización, a partir de 1982, las políticas económicas de México han incrementado las presiones “de impulso”. La naturaleza de capital intensivo de la ISI llevó a un “crecimiento sin creación de empleos”,³⁷ es decir, sustentó índices de expansión económica de 6% anual desde los cincuenta hasta fin de los setenta sin que el empleo creciera en la misma medida en las áreas rurales.³⁸ La liberalización y los programas de ajuste estructural de los ochenta y noventa hicieron que las cargas del ajuste cayeran sobre todo en las clases medias y bajas.³⁹ En un entorno en el que tantos mexicanos tienen acceso a las redes de migración hacia Estados Unidos —un especialista estima que casi un tercio realiza el viaje y la mitad tiene parientes que lo han hecho—,⁴⁰ las condiciones mencionadas se convierten rápidamente en presiones de impulso migratorio. El hecho de que al amparo de ambas políticas de desarrollo la migración se haya facilitado sugiere que, al menos en parte, sus causas residen en la relación política y económica de México con la economía mundial en general y con la de Estados Unidos en particular.⁴¹ Por ejemplo, la deuda externa de México impidió en los ochenta que se efectuara el tipo de ajuste estructural y el desarrollo económico que Estados Unidos y las organizaciones financieras mundiales fomentaban: en los ochenta,

México transfería de 6 a 7 por ciento de su PIB fuera del país para cubrir el servicio de su deuda externa,⁴² lo que impidió la recuperación económica. Sin embargo, puesto que la migración mexicana tiene tantas causas —está sobredeterminada—, resulta difícil precisar qué factores causaron qué efectos particulares. Para muchos el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es una solución a la emigración, aunque esto parece muy poco probable, al menos para la próxima generación.

La transnacionalización y la relación interactiva de las políticas internas y externas en el sistema migratorio de América del Norte⁴³

La alta interdependencia de los países ha conducido a una cada vez mayor interacción de las políticas internas y externas o internacionales. Esto es cierto tanto para Estados Unidos como para los países de donde proceden los inmigrantes, en especial aquellos cuyas sociedades y economías se han integrado de manera más estrecha con Estados Unidos mediante la migración. Las zonas generadoras de inmigrantes más importantes de América Central, el Caribe, el Sudeste Asiático y Filipinas pueden vincularse con una vasta participación estadounidense en estas zonas, incluso de índole militar. Más aún, durante el decenio de los ochenta el anticomunismo era un criterio para admitir inmigrantes y refugiados, fueran de Cuba, Nicaragua, la Unión Soviética o Polonia. También en los ochenta se *politizó* la política de refugiados, tanto por parte de la derecha como de la izquierda: el régimen de Reagan denegó las solicitudes de asilo si al país de origen se le consideraba un aliado contra el comunismo, y surgió un movimiento a favor del refugio dentro de la izquierda.⁴⁴

Las preocupaciones de la política exterior también determinaron las políticas estadounidenses de admisión, como en el caso de la aceptación de refugiados cubanos para avergonzar a Cas-

lopment in Mexico and Recent Migration to the United States, University of California Press, Berkeley, 1981.

37. Philip L. Martin, *Trade and Migration: NAFTA and Agriculture*, Instituto de Economía Internacional, Washington, 1993, y Wayne A. Cornelius y Philip Martin, *Trade and Migration: NAFTA*, Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, California, 1993.

38. Francisco Alba, “Mexico’s International Migration as a Manifestation of its Development Pattern”, *International Migration Review*, vol. 12, núm. 4, 1978.

39. Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, The Brookings Institution, Washington, 1992, y S. Friedmann, Nora Lustig y A. Legovini, “Mexico: Social Spending and Food Subsidies during the Adjustment in the 1980s”, en Nora Lustig (ed.), *Coping with Austerity*, Brookings Institution, Washington, 1995.

40. Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Oxford University Press, Nueva York, 1993.

41. Saskia Sassen, *The Mobility of Capital and Labor*, Oxford University Press, Nueva York y Londres, 1988. Merilee Grindle, *Searching for Rural Development*, Cornell University Press, Ithaca, 1988; Alejandro Portes y J. Walton, *Labor Class and the International System*, Academic Press, Nueva York, 1981, y Alejandro Portes y Robert Bach, *op. cit.*

42. Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio, “Crisis and Transition in the Mexican Economy”, en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapí (eds.), *Social Responses to Mexico’s Economic Crisis of the 1980s*, Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, 1991.

43. Para un análisis más amplio acerca de la relación entre la política exterior de Estados Unidos y la inmigración, se recomienda: Michael S. Teitelbaum y Myron Weiner (eds.), *Threatened Peoples, Threatened Borders: World Immigration and US Policy*, Norton and Norton, Nueva York, 1995; Myron Weiner, *International Migration and Security*, Westview, Boulder, 1993, y la obra de Charles Keely, por ejemplo el trabajo publicado en Michael S. Teitelbaum y Myron Weiner (eds.), *op. cit.*

44. Lars Schoultz, “Central America and the Politization of US Immigration Policy”, en Christopher Mitchell (ed.), *Western Hemisphere Immigration and US Foreign Policy*, Pennsylvania State Press, University Park, 1992; Jorge I. Domínguez, “Cooperating with the Enemy? US Immigration Policies Toward Cuba”, en *ibid.*: Sharon Stanton Russell, “Migration Patterns of US Foreign Policy Interest”, en Michael S. Teitelbaum y Myron Weiner, (eds.), *op. cit.*

tro, o bien del ofrecimiento de visas a activistas políticos potenciales —literalmente como una válvula de escape— luego de la intervención de Estados Unidos en la República Dominicana, en 1965.⁴⁵ La aparición de grupos de presión de inmigrantes de diversos orígenes es otro aspecto del sistema migratorio de América del Norte, incluido el conocido caso cubano, además del de los vietnamitas,⁴⁶ colombianos,⁴⁷ dominicanos,⁴⁸ y mexicanos.⁴⁹ La influencia que puedan tener estos grupos depende de su propia organización, pero más aún de la confluencia de sus intereses con los de la política exterior de Estados Unidos, su fuerza electoral y otros factores.

Un último efecto interno en Estados Unidos es la creciente sensibilidad de la política exterior estadounidense a sus efectos potenciales en los flujos migratorios y de refugiados. Tradicionalmente la política en materia de inmigración, asilo y refugiados estuvo influida por los objetivos de la política exterior estadounidense, en especial el anticomunismo. En los decenios de los ochenta y noventa apareció una política exterior formulada para acotar las repercusiones internas y políticas que pudieran tener los flujos de refugiados y asilados.⁵⁰ Por ejemplo, el miedo de Estados Unidos a que la violencia y la inestabilidad política en Haití causaran una abrumadora invasión de “balseros” propició, en primer lugar, cambios de política que aceleraron el fin del régimen de Duvalier,⁵¹ y después la intervención estadounidense en ese país, la cual restauró las elecciones democráticas. De hecho, Clinton justificó así la invasión de Haití en septiembre de 1994: “Si no actuamos, [los refugiados haitianos] se podrían convertir en la siguiente ola de refugiados que toquen nuestra puerta.”⁵² Otros factores que favorecieron la intervención fueron el alto costo político interno de una oleada de “bal-

seros” en Florida, estado electoral clave,⁵³ o bien la espantosa imagen de la Guardia Costera de Estados Unidos prohibiéndoles el paso en el mar, y la oposición a esta política por parte de grupos como el Black Congressional Caucus y el Trans-Africa.⁵⁴

Los países de origen de los inmigrantes también experimentan la influencia recíproca de las políticas internas y de la política externa, aunque de manera diferente dada su dependencia de Estados Unidos. Un número creciente de ellos ha tratado de cultivar y reforzar las relaciones con sus poblaciones de emigrados en Estados Unidos, con el propósito de crear grupos de presión con base en el modelo judío israelí-estadounidense. Estos pasos incluyen cambios constitucionales para permitir la doble nacionalidad (México), la doble ciudadanía (República Dominicana), la inclusión en el Congreso de un representante de los ciudadanos que viven en el extranjero (Colombia; en negociación en México y República Dominicana) o el derecho de votar en las elecciones presidenciales para los ciudadanos que radican en el extranjero (Colombia, México y República Dominicana). Estas estrategias destacan la importancia de que sus ciudadanos residentes en Estados Unidos adquieran la ciudadanía estadounidense porque ello les permitirá votar y defender sus intereses en este país.

En el caso de México, el derecho al voto cobró más importancia a raíz de la Propuesta 187, medida contra los inmigrantes aprobada en California en 1994. Algunos gobiernos latinoamericanos también están interesados en que se mantengan las remesas de dinero, que llegan en montos cada vez mayores.⁵⁵ Guatemala y El Salvador también han presionado, con éxito, para

45. Christopher Mitchell, *op. cit.*, pp. 98-100.

46. Kathleen Newland, “The Impact of US Refugee Policies on US Foreign Policy: A Case of the Tail Wagging the Dog?”, en Michael S. Teitelbaum y Myron Weiner, (eds.), *op. cit.*

47. Arturo Ignacio Sánchez, “Transnational Political Agency and Identity Formation Among Colombian Immigrants”, ponencia presentada en la conferencia Comunidades Transnacionales y la Política Económica de la Ciudad de Nueva York en los Noventa, New School for Social Research, 1997.

48. Pamela Graham, “Nationality and Political Participation within the Context of Dominican Transnational Migration”, en P. Pessar (ed.), *Caribbean Circuits: New Directions in the Study of Caribbean Migration*, Center for Migration Studies, Nueva York, 1997.

49. Robert Smith, “Diasporic Politics at Home, Domestic Politics Abroad: Comparative Insights on Migrant Membership from the Italian and Mexican Cases”, ponencia presentada en el Programa de Comunidades Transnacionales, Universidad de Manchester, 1998, y Luis Guarnizo, “The Rise of Transnational Social Formations: Mexican and Dominican State Responses to Transnational Migration”, *Political Power and Social Theory*, verano de 1998.

50. Jorge I. Domínguez, *op. cit.*, y Alex Stepick, “Unintended Consequences: Rejecting Haitian Boat People and Destabilizing Duvalier”, en C. Mitchell (ed.), *op. cit.*

51. Alex Stepick, *op. cit.*

52. Citado en Kathleen Newland, *op. cit.*, p. 207.

53. Muchos conjeturan que la línea dura de Clinton en lo tocante a los balseros haitianos se relaciona con las consecuencias negativas que vivió en Arkansas a principios de los años ochenta, cuando se postulaba para ser reelegido como gobernador, a raíz de los disturbios de los “marielitos” cubanos.

54. Aristide Zolberg, “From Invitation to Interdiction: US Foreign Policy and Immigration Since 1945”, en Michael S. Teitelbaum y Myron Weiner (eds.), *op. cit.*; Sharon Stanton Russell, *op. cit.*, y Kathleen Newland, *op. cit.*

55. Robert C. Smith, “Domestic Politics Abroad, Diasporic Politics at Home: The Mexican Global Nation, Neoliberalism, and the Program for Mexican Communities Abroad”, ponencia presentada en los American Sociological Association Meeting and American Political Science Association, agosto de 1996, “Transnational Public Spheres and Changing Conceptions of Citizenship. Membership and Nation: Insights from the Mexican and Italian Cases”, ponencia presentada en la University of Manchester, England, Conference on Transnational Communities, 15-16 de mayo de 1998, y “Transnational Localities: Community, Technology and the Politics of Membership within the Context of Mexico-US Migration”, en M.P. Smith y Luis E. Guarnizo, “Transnationalism from Below”, *Journal of Comparative Urban and Community Research*, vol. 6, 1998; Luin Goldring, “El Estado mexicano y las organizaciones transmigrantes: ¿Reconfigurando nación, ciudadanía y relaciones entre Estado y sociedad civil?”, en *Memorias del XX Congreso del Colegio de Michoacán*, Zamora, Michoacán, México, 1997; Eric Popkin, “The Economic, Political and Socio-cultural Dimensions of Salvadoran and Guate-

lograr cambios en la política estadounidense que otorguen a sus ciudadanos un trato especial en una “amnistía” expedita, y la esperanza de ingresar en el TLCAN.⁵⁶ La similitud de estas medidas para los diferentes casos sugiere que tienen su origen en efectos sistémicos, como su integración económica dependiente con Estados Unidos.

Una última similitud es que cada país de donde procede la inmigración utilizó los cambios de política hacia sus emigrantes para obtener ventajas y legitimidad en sus políticas internas. El Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero se constituyó por diferentes razones: en parte para recobrar el terreno político cedido a la oposición mexicana que opera en Estados Unidos; para legitimarse en su propio país al manifestar preocupación por sus emigrantes en el extranjero, y para atender las necesidades de la población mexicana en Estados Unidos.⁵⁷ El gobierno salvadoreño creó instituciones paralelas entre la comunidad emigrante para tratar de contrarrestar la preponderancia de la oposición de izquierda, en tanto que el gobierno guatemalteco procuró ganar apoyo en casa mediante actividades en el extranjero.⁵⁸ Que las consideraciones políticas estadounidenses sobre la inmigración influyan ahora en la política exterior de Estados Unidos, que las preocupaciones de política de los países donde se origina la inmigración influyan en sus políticas hacia sus emigrantes, y que tales “políticas emigratorias” les rindan ganancias políticas, constituyen en conjunto una evidencia de lo que se puede describir como la transnacionalización de la vida política en el continente americano y son parte importante del naciente sistema migratorio de América del Norte.

RETOS REALES Y POTENCIALES PARA LA POLÍTICA DE ESTADOS UNIDOS

Una vez expuestos los elementos del sistema migratorio de América del Norte, es posible determinar algunos de los retos que en materia de migración y de refugiados enfrentará Estados Unidos, así como evaluar los efectos probables de diversas políticas y propuestas que responden a estos retos. En las condiciones actuales, el factor determinante más importante de la futura migración proveniente de México es la que hubo

malan Transnationalism in Los Angeles”, ponencia presentada en la conferencia sobre Estados y Diásporas, organizada por Robert Smith, en la Casa Italiana en la Universidad de Columbia, 8 y 9 de mayo de 1998, y Arturo Ignacio Sánchez, “Transnational Political Agency and Identity Formation among Colombian Immigrants”, ponencia presentada en la conferencia Transnational Communities and the Political Economy of New York City in the 1990s, New School for Social Research, 1997.

56. Erik Popkin, *op. cit.*, y Sara Mahler, *American Dreaming*, Princeton University Press, Princeton, 1996.

57. Robert C. Smith, “Transnational Localities...”, *op. cit.*; “Domestic Politics...”, *op. cit.*, y “Transnational Public Spheres...”, *op. cit.*; Luis Guarnizo, *op. cit.*, y Luin Goldring, *op. cit.*

58. Erik Popkin, *op. cit.*

en el pasado. De allí que puedan preverse altos índices continuos de inmigración de México, en especial de áreas donde se han establecido redes sociales de inmigrantes, al igual que una cultura y una economía de la migración. Estas zonas no sólo incluyen los estados tradicionalmente generadores de inmigrantes de la región centro-occidental de México —Zacatecas, Guanajuato, Michoacán, Jalisco—, sino también otras más recientes, como los estados de Oaxaca, Puebla, Guerrero y la propia Ciudad de México.⁵⁹ Dicho esto, los dos apartados siguientes consideran los factores económicos y políticos que pueden afectar la emigración de México, así como las políticas propuestas para atenderla.

Desarrollo económico y migración: el TLCAN y las maquiladoras como “soluciones”

El TLCAN y, en menor medida, las maquiladoras se han presentado como soluciones a las “causas fundamentales” de la migración de México a Estados Unidos. El anterior presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, impulsó el TLCAN arguyendo que México podía exportar lo mismo jitomate que recolectores de jitomate, y los gobiernos de Bush y de Clinton apoyaron esta perspectiva con el argumento de que el Tratado y el desarrollo económico derivado acabarían en el largo plazo con las “causas fundamentales” de la emigración. Aunque a la larga puede haber cierto grado de verdad en dichas afirmaciones, éstas tergiversan o malentienden tanto la relación de la emigración con el desarrollo económico y la liberalización del comercio, como los límites del efecto potencial del TLCAN y las maquiladoras en la emigración.

Según cálculos realistas el TLCAN podría generar alrededor de 60 000 empleos anuales durante el primer decenio,⁶⁰ mientras que se prevé que cada año se incorporarán de 700 000 a 800 000 nuevos trabajadores a la fuerza laboral mexicana hasta 2010, cuando amenguarán las presiones demográficas.⁶¹ Análisis gubernamentales consideran que casi la mitad de esta cifra —alrededor de 300 000 personas— emigró a Estados Unidos cada año de 1991 a 1996.⁶² De manera similar, un estudio estadounidense calcula que tres millones de emigrantes salieron de México con rumbo a Estados Unidos de 1981 a 1995: casi 20% del crecimiento neto de la población de México durante ese período.⁶³ El incremento demográfico y de la fuerza laboral reba-

59. Véanse Wayne Cornelius, “Los Migrantes de la Crisis: The Changing Profile of Mexican Migration to the United States”, en Mercedes González de la Rocha y Agustín Escobar Latapi (eds.), *op. cit.*, así como el proyecto Cañón Zapata de Bustamante, y el trabajo reciente de Massey y Durands en torno a Puebla y Oaxaca.

60. Philip L. Martin, *op. cit.*

61. Manuel García y Griego, “The Mexican Labor...”, *op. cit.*, y entrevista con el autor.

62. Consejo Nacional de Población, *Informe del Estudio Binacional de Migración*, 1997.

63. Philip Martin y J. Edward Taylor, “The Mexican Crisis and Mexico-US Migration”, borrador, 1995.

sará por mucho la creación de empleos en el futuro predecible y este hecho debe considerarse al valorar los efectos probables de las políticas.

Además, hay evidencias considerables de que el desarrollo económico induce la migración (nacional e internacional), en especial el desarrollo desigual, como al parecer será el de México.⁶⁴ Una razón básica por la cual el desarrollo económico impulsa el fenómeno migratorio es que la mecanización y la industrialización disminuyen la proporción de capital destinado a la fuerza de trabajo, pues menos operarios pueden realizar la labor de muchos. Más aún, al parecer la liberalización del comercio —que es lo que el TLCAN significa para México y Estados Unidos— ocasiona un aumento en la emigración, y cuanto menor sea el ingreso del país generador de migración respecto del país que la recibe, mayor será el efecto.⁶⁵ De hecho, la migración mexicana a Estados Unidos aumentó de manera significativa durante los años sesenta y setenta, cuando la economía de México creció alrededor de 6% anual.

México y Estados Unidos están experimentando amplios procesos de integración económica, que en el futuro predecible probablemente contribuyan al desarrollo desigual de México. El TLCAN es parte de este proceso. Pero incluso en este entorno macroeconómico, las políticas no dejan de ser relevantes. Una pregunta importante respecto al TLCAN es dónde se harán las inversiones. Se elegirán zonas que tengan buena infraestructura física, mano de obra calificada y acceso a los mercados, sean internos o de exportación. Sin embargo, muchas de las zonas generadoras de inmigrantes carecen precisamente de estos atributos. De manera paralela a lo que sucedió en Estados Unidos —donde, por ejemplo, los Apalaches occidentales permanecieron en la pobreza a pesar del desarrollo en el nuevo sur—, las regiones atrasadas en México seguirán suministrando mano de obra a otras partes del país o de Estados Unidos y se yuxtapondrán a regiones cada vez más modernas y prósperas. La región mixteca de Puebla, Oaxaca y Guerrero, en extremo marginada,⁶⁶ constituye una zona generadora de inmigrantes relativamente nueva a la que con dificultades llegarán muchas inversiones del TLCAN.

64. Véanse, por ejemplo, Alejandro Portes y J. Walton, *op. cit.*; Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *op. cit.*; Douglas Massey, "Economic Development and International Migration in Comparative Perspective", en S. Díaz-Briquets y S. Weintraub (eds.), *Determinants of Emigration from Mexico, Central America and the Caribbean*, Westview Press, Boulder, 1991, y de Saskia Sassen, *op. cit.*; *The Global City: Nueva York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton, 1991, y *Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization. The 1995 Columbia University Leonard Hastings Schoff Memorial Lectures*, Columbia University Press, Nueva York, 1996.

65. Maurice Schiff, "How Trade, Aid and Remittances Affect International Migration", en *Policy Research Working Papers*, Banco Mundial, 1994.

66. Presidencia de la República, *Geografía de la marginalización en México*, Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprendidas y Grupos Marginados, México, 1983.

Las zonas generadoras de inmigrantes en las que prevalezcan mejores condiciones recibirán con seguridad nuevas inversiones, estén relacionadas con el TLCAN o no. De hecho, es hasta más factible que los propios inmigrantes inviertan en tales regiones.⁶⁷ Pero lo que no es probable es que estas inversiones reduzcan la emigración de manera importante debido a su dinámica de autopropagación.

De allí que la mejor estrategia para inhibir la emigración consista en invertir en zonas que cuenten con buena infraestructura, mano de obra calificada y buen acceso a los mercados, *pero que no tengan una fuerte tradición migratoria*. La eficacia de dicha estrategia también dependería del establecimiento de nexos "hacia atrás" con el resto de la economía y del ofrecimiento de salarios adecuados y condiciones de trabajo mejores que las que prevalecen, por ejemplo, en las maquiladoras fronterizas. La falta de semejantes vínculos ha hecho de las maquiladoras una estrategia de desarrollo poco sólida y una alternativa pobre frente a la migración.

Cornelius descubrió que tres cuartas partes de los emigrantes potenciales en pueblos generadores de migración estaban considerando ir a Estados Unidos, mientras que sólo una cuarta parte pensaba buscar trabajo en México y sólo 7% pensaba ir a la frontera, donde se ubica la mayoría de las maquiladoras. Pocos trabajadores de la maquila tienen esperanzas de ascender los peldaños internos de su centro de trabajo o de mejorar sus ingresos en el futuro.⁶⁸

Además, la evidencia sugiere que el empleo en las maquiladoras fronterizas está ligado a una creciente migración a Estados Unidos. En tanto que algunos estudios de principios y finales de los ochenta encontraron que sólo 15% de los trabajadores de la maquila decía tener planes de ir a Estados Unidos,⁶⁹ la encuesta de Pinal Calvillo en 1995 a 500 trabajadores de la maquila señaló que 49.5% planeaba hacerlo y que dos terceras partes del grupo habían trabajado previamente en Estados Unidos.⁷⁰ Una causa importante de este cambio es el creciente número de hombres y emigrantes internos que trabaja en maquiladoras. Una estrategia para disminuir esta tendencia sería ubicar maquiladoras en puntos de México más alejados de la frontera para que, en principio, se propicie menos la migración internacional, al tiempo que se incrementan los nexos con el resto de la economía.⁷¹

67. Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *op. cit.*

68. Leslie Salinger, *An Ethnographic Comparison of Four Maquiladoras*, Universidad de Columbia, verano de 1996.

69. M. Carrillo, *The Impact of Maquiladoras on Migration in Mexico*, Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo en México, Washington, 1990, y Michel Seligson y Edward Williams, *Maquiladoras and Migration. A Study of the Workers in the Mexican-United States Border Industrialization Program*, University of Texas, Mexico-US Border Research Program, Austin, 1981.

70. Sylvia Pinal Calvillo, "La industria maquiladora y la migración en México", *Pew Monograph Series*, editado por Stewart Lawrence Universidad de Georgetown, Washington, 1995.

71. Rolando Cordera Campos y Enrique González Tiburcio, *op. cit.*

Hay evidencia que hace pensar que el propio TLCAN podría contribuir a una creciente emigración a Estados Unidos mediante dos vías. En primer lugar, el Tratado incluye cláusulas relativas a la eliminación de subsidios al maíz en México, ya que es el ingrediente con que se elaboran las tortillas, el alimento básico de la dieta mexicana. Algunos estudios que analizan los efectos que ha tenido el desplazamiento rural ocasionado por la caída de los precios del maíz en México, calculan que de 600 000 a 800 000 agricultores —alrededor de 15% de la población económicamente activa del sector agrícola— acabarían por emigrar hacia Estados Unidos.⁷² Incluso quienes afirman que este desplazamiento sería menor porque gran parte de la producción de maíz es para autoconsumo y no para venta, aceptan que de 28 a 43 por ciento de los productores de maíz en varios estados afrontarían el riesgo de sufrir pérdidas económicas y estarían obligados a emigrar a causa de la eliminación de los subsidios.⁷³

Se ha sugerido que los productores de maíz desplazados optarían por incorporarse a la floreciente industria exportadora de frutas y verduras en México, la cual ha registrado un gran crecimiento y seguramente será objeto de inversiones cuantiosas con el TLCAN. Sin embargo, Zabin y Hughes descubrieron que trabajar en la agricultura de exportación al norte de México facilitaba el desarrollo de redes sociales con la agricultura estadounidense para los emigrantes oaxaqueños, quienes consecuentemente partían rumbo a California y Oregon.⁷⁴ Como afirmara algún patrón: “Somos una escuela para el Norte [...] luego de dos o tres años fuera de su pueblo, se van a Estados Unidos”.⁷⁵ Si bien no toda la agricultura de exportación fomenta el fenómeno migratorio, es probable que sí lo haga este tipo de inversiones en los estados del norte o en otras entidades que tienen vínculos de redes con Estados Unidos.

Finalmente, para que la migración se desalentara se requeriría de varios decenios de crecimiento económico constante para que se redujera la brecha entre los salarios estadounidenses y los mexicanos y se revirtiera el pesimismo de la juventud mexicana en cuanto a su futuro en México. Como señala Weintraub, un índice de crecimiento de 5% anual sólo traería consigo un aumento en el salario del mexicano promedio equivalente a unos 75 dólares, lo cual difícilmente mantendría a los emigrantes en México pero sí podría ayudarles a pagar un viaje a Estados Uni-

dos.⁷⁶ En un análisis comparativo con la experiencia de Europa Oriental, Martin y Cornelius afirman que hay un “factor de esperanza” que inhibe la migración cuando los salarios entre los países de destino y origen alcanzan una proporción de 4:1 o 5:1.⁷⁷ En este caso, los posibles emigrantes permanecen en su país porque tienen una esperanza razonable de que la situación mejore. En Italia ello se logró en parte gracias a las enormes subvenciones para el desarrollo aportadas por el resto de la Comunidad Europea, lo cual equivaldría a que Estados Unidos subsidiara a México con sumas de alrededor de 15 000 millones de dólares al año, algo muy poco probable, si no imposible.⁷⁸ Más aún, Gregory asevera que, con base en cálculos anteriores al TLCAN, se requerirían 93 años para que el ingreso per cápita de México alcanzara la mitad del de Estados Unidos.⁷⁹ La proporción actual de los salarios mínimos legales en México y Estados Unidos es de 13:1 o 14:1.

Todo lo anterior no significa que deba desecharse el TLCAN —en especial si los acuerdos paralelos sobre trabajo y ambiente se aplican con eficacia y terminan por incorporarse al propio Tratado—, ni tampoco que no se deban alentar las inversiones en México. Por el contrario, las inversiones fijas en México son más estables que el capital de inversión de gran movilidad. Este análisis constituye una defensa de un conjunto de expectativas más realistas, sobre todo en Estados Unidos. Aunque este país deba seguir aspirando a la integración económica con México, ha de evitar las expectativas poco realistas respecto a la capacidad de las políticas para reducir el deseo o el impulso migratorio.

Eventos en México generadores de inmigrantes: inestabilidad política o económica

México se enfrenta a una situación de transición política y económica, así como de incertidumbre, que plantea retos a la política de Estados Unidos. Además, al igual que sucede con América Central y el Caribe, la relación entre los objetivos de la política externa y los de la política en materia de inmigración no siempre es clara y en ocasiones puede llegar a ser conflictiva. Más adelante se muestra cómo estos factores pueden contribuir a la inestabilidad económica, las presiones migratorias y la fuga de refugiados.

El sistema económico mexicano ha experimentado cambios profundos acordes con un modelo neoliberal que ha vuelto a

72. Raúl Hinojosa-Ojeda y Sherman Robinson, “Labor Issues in a North American Free Trade Area”, en N. Lustig, B. Bosworth y R. Lawrence, (eds.), *North American Free Trade: Assessing the Impact*, The Brookings Institution, Washington, 1992. Mónica Heppel, y Luis Torres, *Mexican Migration and NAFTA: Policy Brief*, Instituto de Migración y Trabajo de América del Norte, Washington, 1995, p. 16; Alain de Janry, Elizabeth Sadoulet y Gustavo Gordillo de Anda, “NAFTA and Mexico’s Corn Producers”, borrador, 1994, p. 6.

73. Alain de Janry, Elizabeth Sadoulet y Gustavo Gordillo de Anda, *op. cit.*

74. Carol Zabin y Allie Hughes, “Economic Integration and Labor Flows: Stage Migration in Farm Labor Markets in Mexico and the United States”, *International Migration Review*, vol. XXIX, núm. 2, 1995.

75. *Ibid.*, p. 413.

76. Sidney Weintraub, “Implications of Mexican Demographic Developments for the United States”, en F. Bean, S. Weintraub y J. Schmandt (eds.), *Mexican and Central American Population and US Immigration Policy*, Centro de Estudios Mexicano-Estadounidenses, Universidad de Texas, Austin, 1989.

77. Wayne Cornelius y Philip Martin, *op. cit.*

78. Philip Martin y J. Edward Taylor, *op. cit.*

79. Peter Gregory, “The Determinants of International Migration and Policy Options for Influencing the Size of Population Flows”, en S. Díaz-Briquets y S. Weintraub (eds.), *Determinants of Emigration from Mexico, Central America and the Caribbean*, Westview Press, Boulder, 1994.

ciertos sectores de la economía más competitivos en el mercado global, y que supuestamente traería —así lo creyeron sus autores— prosperidad para todos. Aunque la estrategia de desarrollo económico sea evidente —integración con Estados Unidos y apertura a la economía mundial—, las perspectivas de desarrollo real son poco claras para la gran mayoría de los mexicanos. De hecho, las cifras del propio gobierno muestran que más de la mitad de la población —alrededor de 50 millones de mexicanos en 1997— tenía ingresos que la colocaban en franca situación de pobreza, y que 25% de la población vivía en condiciones de “pobreza extrema”.⁸⁰ Debe señalarse, sin embargo, que si bien otro camino podría haber tenido menos efectos negativos en la redistribución, no queda del todo claro cuál habría sido ese camino ni cómo podría haber resuelto la deuda de México o su posición de desarrollo.

Como resultado de varios factores, el sistema político mexicano está experimentando una transición más exitosa, aunque incompleta. En primer lugar, en el PRI aún hay divergencias entre quienes quieren promover reformas democráticas y los que se oponen a ello, y entre quienes se han visto beneficiados por la reforma neoliberal y los que no. En segundo lugar, por primera vez en los setenta años de historia del PRI ha surgido en México una oposición democrática organizada, lo cual ha dado como resultado una situación en la que el poder del PRI se ha desgastado, pero las nuevas reglas aún están en juego y no se han institucionalizado del todo.

El cambio es drástico. De un casi absoluto monopolio del PRI hasta hace 10 años, en junio de 1997 la oposición llegó a gobernar 7 de 32 estados, 17 de las 32 capitales estatales, 64 de las 100 ciudades más importantes y 44% de los 2 418 municipios, que son la unidad política y administrativa básica de México.⁸¹ Se calcula que más de la mitad de todos los mexicanos vive en entidades gobernadas por la oposición. Las ONG nacionales e internacionales han contribuido de manera importante a esta democratización, al igual que los medios de comunicación internos y extranjeros.⁸² Tal vez el factor más importante en el escenario político interno para esta transición sea la influencia que ha tenido el Instituto Federal Electoral (IFE), que fue capaz de incrementar la transparencia en las elecciones durante el decenio de los noventa, lo cual ha contribuido

a crear el espacio para la competencia democrática que tendrá lugar en las elecciones de 2000. Basta recordar los movimientos en las elecciones de 1994 y comparar el número de alegatos de fraude de aquel entonces con las menores cifras de 1999.

Aun así, persisten serios problemas. Mientras que las elecciones federales y las de la Ciudad de México han sido más transparentes que antes, las que se efectúan en zonas rurales controladas por el PRI lo son mucho menos ahora. (Estas áreas también están perdiendo población, lo cual terminará por hacer que su importancia electoral disminuya.) Además, todavía se violan los derechos humanos de organizadores disidentes o candidatos de la oposición, en particular en lugares donde contienden contra el poder de los caciques locales o regionales. Algunos informes de la influencia de narcotraficantes en el gobierno mexicano, en 1997 y 1998, complican el panorama.⁸³ Con los zapatistas (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR) surgen los primeros movimientos serios de guerrilla desde los años setenta. En lo que concierne a los inmigrantes, es decepcionante que, debido al rechazo del PRI, a mediados de 1999 no se haya aprobado el derecho de voto en el extranjero. Sin duda se ha progresado bastante, pero aún queda mucho por hacer.

En este entorno, Estados Unidos se enfrenta a tres retos principales. En primer lugar, sus políticas han de tener como objetivo facilitar el desarrollo económico y la estabilidad de México en cuanto socio, reconociendo siempre que el grado en que puede o debe tratar de influir en sus políticas tiene límites. Una medida prudente fue, por ejemplo, la intervención de Estados Unidos ante la crisis del peso mexicano en el invierno de 1994-1995, que ayudó a prevenir el recrudecimiento o la prolongación de la crisis que habría incrementado las presiones migratorias. Más aún, la recesión económica en México daña sectores importantes de la economía estadounidense y empeora los efectos de la integración con México. Un estudio reciente sostiene que el TLCAN tuvo repercusiones positivas netas en términos de creación de empleos en Estados Unidos durante dos (1994 y 1996) de sus primeros tres años, en gran medida porque muchos artículos de exportación mexicanos se elaboran con insumos intermedios procedentes de Estados Unidos. La pérdida neta de empleo en este país durante 1995 se debió principalmente a la crisis del peso, en virtud de la cual disminuyó la demanda de dichos insumos.⁸⁴

Sin embargo, el sendero que Estados Unidos ha seguido en este asunto no ha sido unívoco, y cada opción tiene sus propios límites y riesgos. Con base en análisis provenientes de perspectivas muy diferentes, el Consejo sobre Relaciones Exteriores y

80. INEGI, *Censo General de Población y Vivienda, Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica, Conteo de Población y Vivienda (Resultados definitivos)*, México, 1995. Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno*, México, 1998, y Enrique Dussel Peters, “Recent Structural Changes in Mexico’s Economy: A Preliminary Analysis of Some Sources of Mexican Migration to the US”, en M. Suárez-Orozco (ed.), *Crossings: Mexican Migration in Interdisciplinary Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, 1998.

81. María Amparo Casar y Ricardo Rafael de la Madrid, “Las elecciones y el reparto del poder”, *Nexos*, núm. 247, julio de 1998, p. 43.

82. Denise Dresser, “Treading Lightly and without a Stick: International Actors and the Promotion of Democracy in Mexico”, en Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Defending Democracy in the Americas*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

83. Alma Guillermoprieto, “Mexico: Murder without Justice”, *New York Review of Books*, 3 de octubre de 1996, y Eric Olson, “Mexico Drug Fighting Questionable”, *Miami Herald*, 28 de febrero de 1997.

84. R. Hinojosa, C. Dowds, R. McCleery, S. Robinson, D. Runsten, C. Wolff y G. Wolff, *North American Integration Three Years After NAFTA: A Framework for Tracking, Modeling and Internet Accessing the National and Regional Labor Market Impacts*, UCLA, North American Integration and Development Center, 1996.

Jorge Castañeda sostienen que semejantes rescates fomentan el “riesgo moral”;⁸⁵ es decir, protegen a los inversionistas de los riesgos que se corren en el mercado y alientan tanto la administración irresponsable de la economía de México como gastos exagerados durante los años de elecciones presidenciales.⁸⁶

No obstante, la posibilidad de riesgo moral se debe confrontar con las consecuencias potencialmente mayores de la inestabilidad del peso en la economía y la emigración a Estados Unidos. En este entorno, debe considerarse con seriedad la propuesta del gobierno de Clinton de crear un “mecanismo de financiamiento de urgencia” para México y otros países cruciales para los intereses estadounidenses. También se debe considerar una coordinación, o por lo menos una comunicación, más generalizada de las políticas macroeconómicas de cada país.

En segundo lugar, Estados Unidos ha de considerar la posibilidad de que la inestabilidad política local o regional en México pudiera alentar flujos de inmigrantes o refugiados a su territorio. Los esfuerzos de México por democratizar su sistema político mediante reformas electorales y el fortalecimiento de los partidos de oposición, chocan contra la realidad de las estructuras sociales y políticas locales, que son profundamente antidemocráticas.

De hecho, los dirigentes políticos locales y regionales y los funcionarios priístas de la línea dura, tradicional, han llegado a desempeñar un papel cada vez más importante en la política, a medida que el poder se ha descentralizado hasta cierto grado.⁸⁷ El director de un periódico de la Ciudad de México señaló: “mientras que algunos creían que el colapso del PRI fomentaría una mayor democratización y descentralización en México, el resultado ha sido, en realidad, una feudalización del poder y un dramático aumento de la violencia política”.⁸⁸

Otros dos asuntos relacionados y potencialmente peligrosos son la creciente influencia de los narcotraficantes y el papel cada

vez mayor de las fuerzas armadas mexicanas en la lucha contra el narcotráfico y en el desempeño de otras funciones de aplicación de la ley. Los vínculos entre estos asuntos y los flujos reales o potenciales de inmigrantes y refugiados son indirectos, pero merecen consideración.

En este contexto, la migración es influida de dos formas. En primer lugar, en zonas que ya tienen una tradición migratoria, una situación de mayor violencia podría incrementar considerablemente el fenómeno migratorio, en tanto que, en zonas que carecen de tal tradición, la violencia podrían inducir a los habitantes a mudarse o huir. En segundo lugar, en zonas donde los “narcos” han obtenido poder local político y económico, una pequeña minoría de inmigrantes se ha visto involucrada de manera directa en el transporte de droga a través de la frontera, como “camellos”; en la siembra de marihuana o amapola en México; en la elaboración de metanfetaminas en México y Estados Unidos; e incluso hay quienes han sido “transferidos” en su trabajo de vigilar campos de marihuana en México a atenderlos en Estados Unidos.⁸⁹

Aquí, las dinámicas y la ironía de la interdependencia del sistema migratorio de América del Norte son bastante claras: la drogadicción en Estados Unidos ha ayudado a fomentar la producción de drogas en México, y ahora esta industria ilícita se está infiltrando en los flujos de inmigrantes mexicanos y está siendo “reimportada” a Estados Unidos. Las maquiladoras no son la única industria que utiliza la mano de obra más barata y la menor regulación en México para incrementar las ganancias por las ventas en Estados Unidos. Existe una tercera posibilidad de efectos contradictorios. Un mayor comercio en la zona relacionada con la producción de drogas podría inducir a más emigrantes potenciales a quedarse, aunque también este beneficio estaría distribuido de manera poco equitativa y difícilmente podría compensar las presiones para emigrar.

Los conflictos civiles podrían ser otro estímulo para el fenómeno migratorio. Los posibles vínculos de estos conflictos con la emigración a Estados Unidos son indirectos, y comienzan con importantes fuerzas de impulso en Chiapas: la desigualdad extrema en la distribución de la riqueza, recrudescida por las reformas neoliberales; la represión política, y la existencia de comunidades rurales fuertemente entrelazadas.⁹⁰ Si la situación en Chiapas continúa deteriorándose, existe allí un potencial para el rápido desarrollo de redes de inmigrantes.

89. Victoria Malkin, “Narcotraficking, Migration and Gender in Rural Mexico: A Case Study of the Tierra Caliente, Michoacan, Mexico”, ponencia presentada en la Universidad de Manchester, 16 de mayo de 1998.

90. Neil Harvey, *Rebellion in Chiapas. Transformation of Rural Mexico*, Documento núm. 5, Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, 1994. Los chiapanecos que entrevisté trabajaban y viajaban en los mismos afluentes migratorios que los guatemaltecos, lo cual me lleva a pensar que los chiapanecos llegaron con la ayuda de inmigrantes o ex refugiados guatemaltecos que probablemente recibieron ayuda en Chiapas (en la frontera de México con Guatemala) como refugiados durante la década de los ochenta. En lo que concierne al EPR, el potencial para la migración es menor en ese caso, a pesar de que el

85. Council on Foreign Relation, *Lessons of the Mexican Peso Crisis*. informe de un grupo independiente de trabajo, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1996, y Jorge Castañeda, “Mexico’s Circle of Misery”, *Foreign Affairs*, julio-agosto de 1996.

86. *Ibid.*

87. Richard Snyder, *After the State Withdraws: Neoliberalism and Subnational Authoritarian Regimes in Mexico*, en W. Cornelius, T. Eisenstadt y J. Hindley (eds.), *Subnational Politics in Mexico*, Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, 1999; Robert Kaufman y Guillermo Trejo, “Regionalism, Regime Transformation, and Pronasol: The Politics of the National Solidarity Program in Four Mexican States”, en *Papers on Latin America*, Instituto de Estudios Ibéricos y Latinoamericanos, Universidad de Columbia, 1996; Jonathan Fox, “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, en Chalmers *et al.*, Oxford University Press, 1996; Denise Dresser, “Treading Lightly...”, *op. cit.*, y “Bringing the Poor Back In: National Solidarity as a Strategy or Regime Legitimation”, en W. Cornelius, A. Craig y J. Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico: The National Solidarity Strategy*, Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, 1994.

88. Luis Hernandez Navarro, “The Escalation of the War in Chiapas”, *North American Congress on Latin America: Report on the Americas*, vol. XXXI, núm. 5, 1998, p. 8.

En resumen, la democracia y el problema de los derechos humanos en México presentan retos para Estados Unidos, incluidas sus implicaciones para la migración.

CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA Y LA TEORÍA DEL ANÁLISIS SISTÉMICO DE LA MIGRACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Al principio de este artículo se mencionó la imagen de un “sistema débilmente articulado” para describir el sistema migratorio surgido de la interacción de la integración económica, las políticas internas y externas de los estados tanto receptores como generadores de inmigrantes, y la naturaleza autopetruante del proceso migratorio. Se ha repasado la manera en que las fuerzas de impulso y atracción se han desarrollado en México (sobre todo) y en Estados Unidos, y cómo se han combinado los efectos de las políticas internas y externas con los grupos de interés para crear una fuerte tendencia a tener flujos altos y continuos de inmigración hacia Estados Unidos.

A continuación se exponen algunas de las implicaciones teóricas y políticas del sistema migratorio de América del Norte, en relación con propuestas o políticas concretas y prioridades políticas más amplias.

En este ensayo se ha tratado de argumentar a favor de la importancia de considerar la secuencia causal al analizar sistemáticamente los efectos potenciales de las políticas, y determinar qué “causa” y qué “está causando” la migración, así como qué política debe aplicar Estados Unidos. Por ejemplo, de 1942 a 1964 el Programa Bracero facilitó la inmigración de indocumentados mediante el fortalecimiento de las redes sociales; más tarde, tras el precipitado fin del programa, esas mismas redes tornaron más difícil el combate contra la inmigración no autorizada y ayudaron a crear en Estados Unidos un interés apremiante por legalizar a su creciente población indocumentada. Las disposiciones que establecen sanciones para los patrones no han funcionado por varias razones, entre ellas que los recursos para su aplicación son muy limitados y que muchos creen que emplear trabajadores indocumentados tiene, por fuerza y en gran parte, un costo nulo.

Un tercer ejemplo es la manera en que los efectos expulsivos indirectos de la política exterior de Estados Unidos en América Central contribuyeron a crear la considerable población de indocumentados centroamericanos; a movimientos para legalizar su estatus; a una dependencia de sus remesas en sus países de origen y, finalmente, a un franco interés de Estados Unidos para que los inmigrantes pudieran permanecer en ese país y seguir mandando dinero.⁹¹ Situar los sucesos en su entorno histórico y secuencia permite aclarar esta relación.

grupo constituye una amenaza mayor para la paz civil en México, dados su mayor organización y sus vínculos con algunos grupos de la guerrilla de la década de los setenta.

91. Robert C. Smith, “Current Dilemmas...”, *op. cit.*

El autor discrepa de las posiciones analíticas de que el Estado no puede en absoluto controlar la migración indocumentada⁹² o que el problema se debe a una simple falta de voluntad política o a una escasa capacidad del Estado.⁹³ Este último argumento no considera que la habilidad de un Estado democrático para controlar la inmigración de indocumentados está limitada por las libertades civiles, los derechos humanos y las consideraciones financieras, así como por las dimensiones sociales de la migración.⁹⁴ Por su parte, el primer argumento no reconoce lo que el Estado ya está haciendo, o cuánto más alta sería la inmigración sin estos controles, ni tampoco la manera en que el Estado ha sido capaz de controlar gran parte de los movimientos migratorios en el pasado, aun al costo inaceptable de pisotear los derechos civiles (como en la Operación Espaldas Mojadas, de 1951).

Un tema central en los debates sobre políticas de inmigración durante el decenio de los noventa en Estados Unidos y Europa ha sido cómo incrementar la capacidad del Estado para disuadir o detener la inmigración no autorizada.⁹⁵ En Estados Unidos, el número de agentes de la Patrulla Fronteriza se ha más que duplicado, el presupuesto del INS ha aumentado considerablemente y se construyó una muralla de acero de más de 3.5 metros (12 pies) de alto a lo largo de casi 20 km (12 millas) en el sector de San Diego, uno de los que por tradición registra mayor movimiento migratorio en el país. Asimismo, Estados Unidos puso en operación el sistema IDENT, que procura fotografiar y tomar las huellas digitales de todas las personas que cruzan la frontera de manera ilegal, y cuyo propósito es enjuiciar a los contrabandistas. El sistema IDENT representa el más amplio intento hasta ahora por cambiar la naturaleza rutinaria del cruce de la frontera mediante el incremento significativo de los costos de la entrada ilegal.

No obstante, como sucede con las políticas de desarrollo expuestas con anterioridad, las de inmigración han de considerar consecuencias inesperadas y expectativas razonables. En primer lugar, no van a controlar a 52% de inmigrantes indocumentados que, según cálculos del INS, entran en Estados Unidos de manera legal y se quedan más tiempo que el permitido por sus visas. De éstos, aproximadamente 20% proviene de México, en tanto que porcentajes ligeramente mayores proceden de Europa y Asia. En segundo lugar, algunas investigaciones anteriores muestran que casi nunca se ha disuadido a los inmigrantes que han sido detenidos al cruzar a Estados Unidos.⁹⁶ Más bien, intentan cruzar la

92. Douglas Massey, “The New Immigration...”, *op. cit.*

93. Mark Miller, “Towards Understanding...”, *op. cit.*, y Gary Freeman, *op. cit.*

94. Aristide Zolberg y Robert Smith, *op. cit.*, y Aristide Zolberg, “Matters of State...”, *op. cit.*

95. Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James Hollifield, *op. cit.*

96. Sherrie Koussoudji, “Playing Cat and Mouse at the US-Mexico Border”, *Demography*, vol. 29, 1992, pp. 159-180; Douglas Massey y Audrey Singer, *op. cit.*; Douglas Massey y Kristin Espinosa, “What’s Driving Mexico-US Migration? A Theoretical, Empirical and Policy Analysis”, *American Journal of Sociology*, vol. 102, núm. 4, 1997, y Douglas Massey, Rafael Alarcón, Jorge Durand y Humberto González, *op. cit.*

frontera una y otra vez hasta que lo logran, pero entonces permanecen aún más tiempo en Estados Unidos porque en sus repetidos intentos por cruzar han incurrido en mayores deudas, al retrasar el inicio de su período de ganancia en ese país. De ahí que el sistema IDENT, aun con una aplicación perfecta, traiga como consecuencia no intencionada una permanencia prolongada de los indocumentados que cruzan la frontera y aliente la reunificación familiar y el asentamiento, de manera aún más notable si los riesgos incluyeron un tiempo en prisión. De modo similar, la amnistía de 1986 condujo a una mayor entrada de indocumentados, en la medida en que parientes y amigos de los trabajadores legalizados recientemente llegaron para reunirse con sus familias.⁹⁷

Estas consecuencias particulares no intencionadas de la ley refleja la realidad del sistema migratorio de América del Norte. Ha sido difícil aplicar las sanciones a patrones en Estados Unidos no sólo porque la ley les exige de la responsabilidad de verificar que los documentos mostrados por los trabajadores sean auténticos, sino también por el deplorable respaldo que recibe dicha aplicación. Por ejemplo, mientras que en Estados Unidos hay 6.5 millones de patrones, el Departamento del Trabajo sólo puede revisar entre 30 000 y 40 000 formas I-9, el documento que debe llenar un patrón para certificar la autorización de trabajo.⁹⁸ Por su parte, estas condiciones se deben, a su vez, a la presión de los patrones, quienes buscan contar con los servicios de mano de obra barata de los inmigrantes, así como a grupos de presión étnicos y de libertades civiles, quienes apelan a los derechos de los inmigrantes en los procesos legales en los estados democráticos, como limitantes a la capacidad de los estados para controlar la inmigración.⁹⁹ Además, la resistencia estadounidense a que se establezca una credencial para el empleo dificulta aún más la aplicación de las sanciones. Sin embargo, incluso en Francia, donde dicha identificación es requerida y apoyada desde hace tiempo, hasta los funcionarios encargados de la aplicación ven el empleo no autorizado como un crimen sin víctimas, y por ello son reuentes a imponer sanciones aun cuando sorprenden a patrones violando la ley.¹⁰⁰

La operación Hold the Line en la frontera entre México y Estados Unidos funciona como se esperaba, por lo menos en algunos aspectos. Iniciada en Texas, en septiembre de 1993, esta operación concentra la aplicación en la propia frontera mediante el agrupamiento de agentes y recursos de la Patrulla Fronteriza. Su propósito es disuadir la entrada ilegal y representa un cambio significativo en la estrategia. Sin embargo, aun cuando dicha operación ha reducido los crímenes menores —cuyas víctimas

eran en gran parte otros extranjeros indocumentados¹⁰¹ — y mejorado las relaciones entre la Patrulla Fronteriza y las comunidades latinas locales, hasta ahora parece que su principal efecto es el de haber desplazado el punto de cruce lejos de El Paso hacia el desierto circundante.¹⁰² De nuevo las consecuencias más probables serán la prolongación de la estancia de los inmigrantes indocumentados y el aumento del índice de reunificación familiar como resultado del incremento de los costos asociados al cruce de la frontera.

Una consecuencia nefasta de esta política ha sido el aumento significativo de las muertes entre quienes intentan cruzar la frontera, y también el incremento de otros peligros, en particular del riesgo de violación para las mujeres.¹⁰³ La respuesta de la Patrulla Fronteriza ha consistido en capacitar a su personal en primeros auxilios y disponer que sus agentes lleven consigo bebidas *energéticas* y bolsas de hielo con el fin de salvar más vidas cuando encuentran a indocumentados. Aunque ésta sea una respuesta humana, es mucho más lo que se tiene que hacer para disminuir los costos humanos del control fronterizo, incluida la revisión de la propia política. La disminución de la cantidad de trabajadores indocumentados no vale el precio de un incremento de muertes y peligro en la frontera.

Para concluir, se examinan cuatro puntos generales. En primer lugar, Estados Unidos debe tener expectativas realistas acerca de la inmigración y los posibles efectos de las políticas para atenderla. El hecho de que lo más probable sea que Estados Unidos siga registrando niveles altos y continuos de inmigración en el futuro predecible no quiere decir que la inmigración a ese país esté “fuera de control”. Más bien, significa que, en función de los límites que los estadounidenses pudieran establecer para la aplicación, y dadas las causas sistémicas de la migración, Estados Unidos ha de ajustar sus expectativas, y también reconsiderar qué tanto los intentos por controlar el fenómeno migratorio de manera tan absoluta ameritan los costos financieros, humanos o de libertades civiles.

En segundo lugar, es necesario revisar de nuevo el apoyo al desarrollo derivado de los envíos de dinero en los países de origen y en Estados Unidos. Dada la enorme y creciente importancia de las remesas para las economías de los países de donde proceden los inmigrantes,¹⁰⁴ y sus consecuencias casi siempre posi-

101. Daniel H. Wolf, *Undocumented Aliens and Crime*, Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, 1987.

102. F. R. Bean, R. Chanoe, R. Cushing, G. de la Garza, G. Freeman, C. Haynes y D. Spinner, *Illegal Mexican Migration and the United States/Mexican Border: The Effects of Operation Hold the Line*, Centro de Investigaciones de la Población, Universidad de Texas, Austin, 1994.

103. J. Hagan, y R. Hernández, “Death at the Border”, *International Migration Review*, 1998.

104. Rodolfo O. De la Garza, y Carlos Vargas, “The Mexican Origin Population as a Political Force in the Borderlands”, en L. Herzog (ed.), *Changing Boundaries in the Americas* Centro de Estudios sobre EU-México, La Jolla, 1992, y Rafael Alarcón, David Runsten y Raúl Hinojosa Ojeda, *Migrant Transfer Mechanisms Between Los Angeles and Jalisco, Mexico*, Research Report Series, núm. 7,

97. Douglas Massey y Kristin Espinosa, *op. cit.*

98. Véase el análisis de Aristide Zolberg y Robert Smith, *op. cit.*, p.49.

99. James Hollifield, *op. cit.*; Gary Freeman, *op. cit.*; Kitt Calavita, *op. cit.*, y Aristide Zolberg, “Reforming the Back Door...”, *op. cit.*

100. Claude-Valentin Marie, “From the Campaign against Illegal Immigration to the Campaign Against Illegal Work”, en Mark Miller Sage (ed.), *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, Filadelfia, 1994.

L


a alta interdependencia de los países ha conducido a una cada vez mayor interacción de las políticas internas y externas o internacionales. Esto es cierto tanto para Estados Unidos como para los países de donde proceden los inmigrantes, en especial aquellos cuyas sociedades y economías se han integrado de manera más estrecha con Estados Unidos mediante la migración

tivas para el desarrollo,¹⁰⁵ Estados Unidos ha de colaborar con México y otras naciones en la planeación de mecanismos para invertir estos fondos de manera productiva. Una medida sería crear instituciones financieras de América del Norte con oficinas en Estados Unidos y en las zonas generadoras de inmigrantes, por medio de las cuales éstos pudieran remitir sus ahorros de manera más segura y barata, y que permitieran crear un fondo flotante para generar capital de inversión que beneficiaría tanto a los latinos en Estados Unidos como a sus países de origen.¹⁰⁶ Estados Unidos también podría participar en el fomento de inversiones estatales o internacionales en infraestructura, con base en el modelo de la Unión Europea, o bien en la creación de nuevos vínculos con los mercados estadounidenses o regionales.

En tercer lugar —por razones pragmáticas y de principios— Estados Unidos deberá incluir la democracia, el respeto por el imperio de la ley y el desarrollo económico justo, entre las prioridades de su política exterior en América Latina. El tipo de instituciones que gobiernan América Latina y rigen su economía han tenido y continuarán teniendo un efecto importante en las presiones migratorias de la región. Por ejemplo, que la ayuda estadounidense y el acceso a los mercados estadounidenses se condicionaran al progreso en materia de derechos humanos demostraría que éstas son prioridades de primer orden en Estados Unidos, especialmente a las élites centroamericanas y mexicanas preocupadas por la posición de sus países en el mercado global.¹⁰⁷ Sin embargo, la potencia americana tendría que proce-

der con sensatez en este aspecto y mediante instituciones internacionales, cuando sea necesario. Aunque se trata de temas difíciles de abordar, el fracaso de Estados Unidos para tomar en serio los derechos humanos y políticos probablemente se “dejará ver” con el tiempo en forma de una creciente inmigración de indocumentados a ese país.

Para finalizar, Estados Unidos tiene que prestar mayor atención al modelo de integración económica que persigue con sus vecinos del sur. Es probable que la integración neoliberal —de la que el TLCAN forma parte— fomente un mayor flujo migratorio a corto y a mediano plazos. Pero la experiencia de Europa muestra que también puede funcionar otro modelo. Como se expuso, la integración de países menos desarrollados a la Unión Europea se realizó de manera paulatina y precedida por amplios apoyos (que con el tiempo fueron disminuyendo) para mejorar su infraestructura y cambiar la estructura de sus economías.¹⁰⁸

Dichas políticas permitieron que Italia se integrara a la Unión Europea en el decenio de los sesenta, sin que se diera el temido éxodo masivo a otros países, a pesar de la presencia de redes de inmigrantes bien establecidas. Hoy día Italia es un país que recibe inmigrantes.¹⁰⁹ Aunque existan diferencias importantes —como una mayor brecha entre el desarrollo de Estados Unidos y México que la que prevalece entre el norte y el sur europeos—, el éxito de este otro modelo y el incremento predecible en las presiones migratorias que generará la integración por medio del TLCAN, hacen necesaria la búsqueda de una forma de integración alternativa o expandida. En lo político, la integración entraña un compromiso mayor y ello podría rendir efectos positivos en la democracia, los derechos humanos y el predominio de la ley, así como en las presiones migratorias. 

North American Integration and Development Center, University of California, Los Angeles, 1998.

105. Jorge Durand, Emilio Parrado y Douglas Masse, *op. cit.*

106. Rodolfo O. de la Garza, “Foreign Policy Comes Home: The Domestic Consequences of the Program for Mexican Communities Abroad”, en R. de la Garza y J. Velasco, *Beyond the Border: Mexico’s New Foreign Policy*, Rowan and Littlefield, Lanham, 1997.

107. Tom Farer (ed.), *Beyond Sovereignty: Defending Democracy in the Americas*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1996.

108. Philip Martin y J. Edward Taylor, *op. cit.*

109. Aristide Zolberg y Robert Smith, *op. cit.*