

00461/16



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA MIGRACION TEMPORAL EN AMERICA DEL
NORTE AL INICIO DEL SIGLO XXI

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

MAESTRA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

MARIA GUADALUPE G. VERA CAMPOS

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2002



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

SECRET
ASOCIACION

LA MIGRACIÓN TEMPORAL EN AMÉRICA DEL NORTE AL INICIO DEL SIGLO XXI

ÍNDICE

ÍNDICE	2
INTRODUCCIÓN	5
I. LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS	12
1. Formación y Conceptualización	12
2. Introducción a las principales teorías que explican la formulación de políticas migratorias	16
A) Xenofobia, Nativismo y Restriccionismo	17
B) Marxismo	26
C) Economías Neoclásicas	28
D) Política Interna, institucional y burocrática	31
E) Realismo, neorrealismo; liberalismo y neoliberalismo	34
F) Globalización	41
G) Identidad Nacional y Ciudadanía	46
II. CIUDADANOS Y NATURALIZADOS VS RESIDENTES PERMANENTES Y TEMPORALES	56
A) Ciudadanos y Naturalizados	56
B) Residentes Permanentes y Temporales	61
III. NATIVISMO Y RESTRICCIÓN EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE Y CANADIENSE EN EL SIGLO XX	65
1. ESTADOS UNIDOS	65
A) Orígenes	65
B) Establecimiento de los límites	71
C) La Nueva era Nativista	83
2. CANADÁ	99
A) Orígenes y establecimiento de límites	99
B) Política de Selección	102
C) El Trayecto hacia una Sociedad Multicultural	103
D) Formación y Conceptualización de la Política Migratoria	105
E) Política de Población	109
F) La Nueva Era Selectiva	110

IV. LAS POLÍTICAS SOBRE TRABAJADORES TEMPORALES EN AMÉRICA DEL NORTE.....	115
1. ESTADOS UNIDOS.....	115
A) Mecanismos y categorías de admisión.....	115
B) Estados Unidos – México: Convenios Laborales.....	122
1. Antecedentes de la migración de mexicanos a Estados Unidos.....	122
2. Convenio de Braceros (1942 – 1964).....	125
3. La etapa post-bracera.....	139
4. La población de origen mexicana en el siglo XXI.....	141
2. CANADÁ.....	144
A) Mecanismos y categorías de admisión.....	144
B) Canadá – México: “Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales”.....	152
1. Contenido y características generales.....	152
2. La población de origen mexicana en el siglo XXI.....	156
V. PROPUESTAS RECIENTES. ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS.....	159
1. ESTADOS UNIDOS.....	159
A) Los umbrales del siglo XXI.....	159
B) El debate migratorio a partir del 11 de Septiembre.....	164
2. MÉXICO.....	176
A) Hacia la institucionalización de la relación migratoria.....	176
B) Acercamiento a la Comunidad Mexicano-americana.....	184
C) La Propuesta Migratoria de la Administración Fox.....	188
D) Consecuencias del 11 de septiembre.....	195
VI. LA UNIÓN EUROPEA: UN EJEMPLO A SEGUIR?.....	199
VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS.....	211
VIII. CUADROS.....	222
IX. BIBLIOGRAFIA.....	244

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo pudo llegar a su fin, gracias al apoyo y motivación brindado por varias persona, a quien expreso mi agradecimiento profundo:

A Luis Miguel Díaz, al invitarme como consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) durante el 2001, me permitió iniciar una investigación puntual sobre los migrantes temporales en la región de América del Norte. Si bien había hecho estudios sobre las políticas migratorias en ambos países, no lo había hecho en forma integral y regional.

A Pablo Ruiz Nápoles, de la Facultad de Economía, quien me invitó a participar como corresponsable en el proyecto PAPIIT: "Análisis de los efectos de la apertura económica y el TLCAN", que concluyó con la presente obra

A mis becarios: El excelente apoyo de Erika Veloz, estudiante de la licenciatura de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, quien como becaria del proyecto PAPIIT, me apoyó incondicionalmente; a Simone Lucatello, becado por los gobiernos de Italia y México, para llevar a cabo una estancia en el CISAN por un año, adscrito a mi proyecto de investigación; y a Quetzalli Padilla, del Colegio de México, a ellos mi enorme agradecimiento por su dedicación profesional. También agradezco a Alfredo Álvarez Padilla, técnico académico del CISAN, quien me apoyó en la conformación de cuadros y gráficas

A mis Asesores, lectores y sinodales: Barbara Driscoll, José Luis Valdés-Ugalde, Soledad Loaeza, Pablo Ruiz Nápoles y Silvia Núñez, muchas gracias por sus observaciones.

A Arcelia Avila, mi eterna secretaria, quien con su generosidad e inventiva, me apoyó incondicionalmente para llevar a término la presente obra.

A Felipe, gracias por tu apoyo y tu enorme paciencia.

A Diego, María y Lola gracias por sus porras, apapachos e innumerables muestras de cariño, indispensables para concluir esta etapa.

INTRODUCCIÓN.

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

Tanto Canadá como Estados Unidos (EU) han tenido experiencias históricas diferentes con respecto a la inmigración, lo cual ha afectado sus políticas de diversas maneras. Entre las diferencias sustantivas que han influido en sus respectivos procesos encontramos, por ejemplo, que para Canadá el elemento económico como factor de admisión ha regido abiertamente su política de inmigración, de tal manera que dicha política es administrada por el Ministerio de Mano de Obra y de Asuntos Laborales; en tanto que la mayoría de los asuntos de inmigración en Estados Unidos se manejan en el Departamento de Justicia, lo que implica diferencias de percepción del fenómeno en ambas sociedades. Por otra parte, el Congreso y el Parlamento determinan las políticas inmigratorias en ambos países, pero las leyes canadienses otorgan un importante poder discrecional al ministro del ramo y a los servidores públicos a cargo de dicho servicio. Las provincias canadienses comparten con el gobierno federal la jurisdicción en asuntos de inmigración, mientras que el papel que desempeñan los gobiernos estatales en Estados Unidos, respecto a estas políticas, ha sido muy limitado. Si bien ambas sociedades han estado conscientes de la importancia de la reunificación familiar, como un elemento fundamental para la asimilación de los inmigrantes, Estados Unidos ha concedido un número importante de sus visas a los familiares inmediatos del residente legal, en comparación con los admitidos por Canadá. Sin embargo, la principal diferencia entre ambos países es que Estados Unidos comparte una frontera de más de 3,000 kilómetros con México, con lo cual

las tensiones creadas por el flujo migratorio a Estados Unidos –la mayoría de ella en forma indocumentada- se ha constituido en uno de los asuntos más delicados en la relación entre ambos vecinos, donde las fricciones han sido a veces modestas, pero en otras ocasiones verdaderamente incendiarias. Este fenómeno no es comparable con la frontera Estados Unidos-Canadá.

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

El aumento significativo de flujos migratorios admitidos, así como los no esperados ni deseados ha moldeado la percepción de las sociedades receptoras. Así, en ocasiones, sus opiniones públicas se han mostrado en contra de la migración, argumentando que toman los empleos de los residentes y que representan una carga económica para los estados al proveerles de costosos servicios sociales. También han estado latentes percepciones xenófobas y nativistas que han tenido gran influencia en la sociedad, en el sentido que los migrantes son portadores de la desarmonía social, el crimen, el tráfico de drogas, la contaminación ambiental, y de ser provocadores de actos terroristas, con mayor agudeza a partir del 11 de septiembre, entre otros problemas. Estas percepciones han tenido un tremendo impacto entre los formuladores de políticas tanto en la rama ejecutiva como en la legislativa, ocasionando que se aprueben leyes restrictivas, las cuales no solo impiden la entrada de migrantes “no deseables” sino que intentan reducir el número de admisiones anualmente y restringir su acceso a los beneficios sociales gubernamentales.

Independientemente de los controles fronterizos establecidos en Canadá, para evitar el ingreso de migrantes indocumentados, no existe la tradición entre los mexicanos por emigrar a Canadá, pues tan solo son contratados alrededor de diez mil trabajadores agrícolas anualmente, mediante un acuerdo bilateral, no existiendo un registro de indocumentados procedentes de México

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

Es un hecho que a raíz de la puesta en marcha del TLCAN, el comercio entre los países miembros se ha incrementado significativamente. El total de las transacciones comerciales entre México y Estados Unidos se triplicaron ya que pasaron de 88.1 mmd. en 1993 a 275.2 mmd. en 2000, siendo el aumento aún mucho mayor entre las de México a Canadá, al pasar de 2.1 mmd. a 7.3 mmd., durante el mismo periodo, (véase Cuadro 1). No solo el comercio se ha incrementado, sino que ha surgido una interacción y cooperación mucho más estrecha entre los países miembros que la que se daba con anterioridad, con respecto a diversos asuntos incluyendo a la migración, lo que ha dado lugar a que se establezca un clima positivo de colaboración bilateral entre México y Estados Unidos. A pesar de una mayor interacción y un dinámico intercambio comercial, la emigración masiva de indocumentados ha continuado fluyendo hacia el norte, por lo que las expectativas creadas han sido un mito y, por supuesto, el tema

migratorio constituye un asunto muy delicado y prioritario, que afecta día con día la agenda de las relaciones bilaterales.

A pesar de la reciente desaceleración económica estadounidense que se inició en 2001, el dinamismo y la importante expansión económica estadounidense registradas durante los noventa, ocasionaron cifras récord de bajas tasas de desempleo, inclusive entre la Comunidad Latina, lo que suscitó una demanda creciente por mano de obra extranjera sea esta con altas o bajas destrezas y/o capacidades educativas, demanda que fue satisfecha con la importación de mano de obra temporal legal e indocumentada. En virtud del "boom" económico, se discutieron propuestas relativas al establecimiento de programas de regularización para trabajadores indocumentados, así como la de aumentar el número de visas para inmigrantes temporales calificados y no calificados. En forma no usual, algunos funcionarios y congresistas así como líderes de minorías y sindicales, se pronunciaron, por la liberalización de sus fronteras con el fin de que ingresen trabajadores extranjeros. Simultáneamente en México el Presidente Vicente Fox, desde el inicio de su gestión, adoptó una posición más activa y agresiva en cuanto a la temática, y le propuso formalmente a su contraparte, el Presidente Bush, una semana antes de los ataques terroristas, un acuerdo migratorio que a partir de entonces ha quedado congelado.

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

Después de definir lo que significa una política migratoria y como los países soberanos han buscado, desde antaño, limitar la entrada de ciertos migrantes,

estableciendo diversos tipos de políticas al respecto, me propongo exponer las principales razones por las cuales surgen los flujos migratorios internacionales, explorando las fuerzas o razones que han impulsado al inmigrante a tomar la decisión de salir de su país, así como las determinantes de la demanda suficiente y adecuada que atrae a los extranjeros a sus mercados laborales; y las bases para establecer políticas migratorias abiertas, flexibles y/o cerradas y restriccionistas. Para ello, analizo las aproximaciones teóricas que diversas escuelas de pensamiento se han planteado para dan respuesta a estas cuestiones. Entre las principales corrientes teóricas que he escogido como marco de referencia para el presente estudio son: la xenofobia, nativismo y restriccionismo; el marxismo; las economías neoclásicas; las relativas a la política interna, institucional y burocrática; las teorías del realismo, y neorealismo; y las del liberalismo y neoliberalismo; Globalización; y, finalmente, Identidad Nacional y Ciudadanía. Cabe destacar que estas aproximaciones teóricas no son las únicas, pues existen otras formas que pueden relacionarse directamente con la formulación de políticas migratorias, sin embargo, éstas han sido las más utilizadas.

Como objetivos específicos o secundarios, me planteo investigar, en primer lugar, la evolución de las políticas migratorias sobre trabajadores temporales en ambos países y su impacto en la conformación de comunidades latinas en general y mexicanas en particular. Para comprender a fondo el significado del papel que juega un migrante temporal, se explicitan las diferencias entre estos y los residentes permanentes, los naturalizados, los ciudadanos, así como aquellos que hoy son "multi-ciudadanos", que han optado por la doble o triple nacionalidad. Con el fin de explorar las particularidades de la región de América del Norte – compuesta geográficamente por Canadá, Estados Unidos y México, a partir de 1994 socios comerciales- analizo los convenios laborales que México ha firmado en el pasado con Estados Unidos como el Convenio de Braceros entre 1942 y 1964, así como el que prevalece actualmente con Canadá, el "Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales". En tercer lugar, evalúo las propuestas elaboradas en el congreso y las administraciones estadounidenses Clinton y Bush, así como las generadas a lo largo de la última década en México, marcando un



cambio en la Administración Fox. Al respecto trato de comprobar como se ha ido desarrollando y formulando una novedosa "política emigratoria mexicana" A continuación sostengo que los ataques terroristas del 11 de septiembre (11-S) marcaron un parte aguas en el debate migratorio regional con graves consecuencias para la celebración de un acuerdo migratorio bilateral. En el último capítulo, analizo el libre movimiento de trabajadores en la Unión Europea a partir de la firma del acuerdo *Schengen*, mismo que ha establecido una serie de medidas contenidas en arreglos regionales novedosos y dignos ejemplos a seguir. Finalmente, me permito realizar una serie de propuestas no solo respecto a posibles arreglos entre México y Estados Unidos, sino a nivel regional.

Cabe mencionar que utilizo el concepto de migrante para referirme indistintamente a flujos permanentes o temporales, legales o sin documentos, que se mueven de un país a otro. Es importante precisar que un inmigrante es aquella persona que se encuentra físicamente en el país receptor y un emigrante es aquella persona que ha dejado su país de origen para dirigirse a otro, lo hagan con o sin documentos migratorios. De la misma forma, me refiero a las políticas migratorias en tanto la serie de lineamientos que conformaron los países receptores para la admisión de sus inmigrantes; y, a la políticas emigratorias, a aquellas conformadas por los países expulsores de sus nacionales, como sería el caso de México, las cuales tienen como objeto intentar regular los flujos con o sin documentos, así como tratar de defender sus derechos humanos, tanto en los puertos de salida como al interior del país receptor.

Me gustaría expresar las limitantes que presenta esta obra. En primer término, contiene un sesgo importante hacia el análisis de las políticas migratorias de inmigrantes y no inmigrantes de Estados Unidos, en virtud de que dicha nación constituye el país que recibe la mayor cantidad de migrantes no solo de la región sino del mundo, ya que muchos miles de mexicanos fluyen a su territorio, a través de sus rígidas fronteras y puertas de entrada. En segundo lugar y, en aras de realizar un estudio regional y comparativo, he introducido a Canadá, como un nuevo actor en las relaciones trilaterales, a raíz de la firma del TLCAN. Es importante reconocer que nuestras relaciones bilaterales con Canadá han

avanzado significativamente en el ámbito económico y diplomático; no obstante, éstas no son tan cuantiosas ni complejas como la ya muy antigua, dinámica y conflictiva relación bilateral con los Estados Unidos, en donde el tema migratorio ha jugado un papel preponderante. Finalmente, el fenómeno migratorio tiene tantas aristas y dimensiones, que es difícil aspirar a soluciones generales que alivien tanto el bienestar de los inmigrantes como las relaciones diplomáticas en la región de América del Norte.

I. LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS

1. Formación y Conceptualización

El continuo flujo de migrantes hacia los países receptores como Estados Unidos y Canadá, ha provocado la creación y continua remodelación de sus políticas migratorias, a través de las cuales se han aprobado y reformado diversas leyes, durante muchos años. La aplicación de dichas leyes, en el país receptor de inmigrantes, constituyen la base para la elaboración y dirección de una determinada política migratoria. Estas políticas influyen no solo en los patrones migratorios de los extranjeros procedentes de diversas regiones del mundo, sino y también en los debates que se generan en varios sectores de la sociedad del país receptor, así como a nivel internacional

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

Una política migratoria puede ser abierta o cerrada. En el primer caso, una política abierta, se caracteriza por ser generosa, flexible y/o liberal y, por lo general, permite la entrada de muchos de los extranjeros que lo solicitan por razones de carácter económicas, políticas o de reunificación familiar. El ingreso se limita solo a aquellos candidatos "no admisibles" o "no deseables", como sería los que tengan registrados, por ejemplo, antecedentes criminales y/o de terrorismo, por enfermedades contagiosas, y no por cuestiones relacionadas con la raza. Por el contrario, una política cerrada, es inflexible, de corte conservador o restrictiva, tiene como objetivo principal escoger tan solo a algunos de todos aquellos que

solicitan ingresar, quizás sobre la base de las ventajas para su economía y sociedad. Dicho proceso está vinculado con ciertas características que presenta el individuo tales como: raza y/o color de la piel, nación de procedencia, habilidades y capacidades, nivel educativo, recursos económicos que aportarían, lazos familiares con los residentes o ciudadanos estadounidenses, entre otras muchas variables.

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

Las políticas migratorias se han ido consolidando a través del establecimiento de una política de admisión bien definida, otorgando permisos a través de visas para que ingresen ciertos extranjeros. Las categorías utilizadas en las políticas migratorias tanto estadounidense como canadiense son las de inmigrantes y no inmigrantes. La categoría de *Inmigrantes* incluye a los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma permanente. Los *No Inmigrantes* son aquellas personas que son admitidos por un determinado tiempo o propósito definido. En esta situación se encuentran los turistas, estudiantes, profesionistas y trabajadores temporales.¹

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

¹ Para mayor información consultar: Manuel García y Griego y Mónica Vereá C (1998).

La inmigración indocumentada o no autorizada no existiría, de no haber una política migratoria que restringiera la entrada o estableciera límites a la estancia de ciertas personas. Con frecuencia, a estos inmigrantes se les denomina “ilegales”, por violar las leyes o el derecho migratorio de sus países. Su presencia en el país receptor no es legal en términos migratorios, por lo que se encuentran sujetos a deportación a sus lugares de origen. La deportación se puede aplicar a aquellos extranjeros que, habiendo ingresado al país de destino con la visa adecuada, prolongan su estancia más allá del período estipulado y, con ello su visa expira, por lo que automáticamente se convierte en indocumentados. Obviamente se aplica a aquellos que ingresaron subrepticamente sin la autorización de las autoridades del país receptor; así como los que utilizaron documentos falsos.

Para David Jacobson existen tres niveles en la que los Estados receptores buscan detener la inmigración, generalmente la indocumentada o ilegal, a través de diversas formas: a) por medio de controles policíacos en las fronteras limítrofes o puertos de entrada; b) mediante revisiones continuas de documentos de identidad, así como la aplicación de multas y/o sanciones a los empleadores, que contratan extranjeros sin documentos en el interior del país receptor y c) mediante ayuda internacional con el fin de generar los incentivos económicos y de empleo suficientes en los países de origen de los inmigrantes, con el fin de que estos puedan permanecer en el país.²

En general, los gobiernos federales tienen un poder importante frente a los extranjeros; no obstante, tienen ciertas limitaciones ya que deben apearse a ciertas disposiciones constitucionales. En cambio los estados y las provincias están mucho más limitadas por las Cortes y el Congreso o Parlamento, según sea el caso, en cuanto a regulaciones para extranjeros se refiere.³

En virtud de que las políticas migratorias están esencialmente en manos de los Estados receptores de inmigrantes, la soberanía es un factor determinante la cual se podría definir como el poder que ejerce el Estado para decidir quien entra a territorio nacional, bajo que condiciones, temporalidad y categoría. Esta política

² David Jacobson (1996, p. 27)

³ Peter H. Schuck (1998).

es inherentemente discriminatoria ya que el Estado escoge, entre varios extranjeros, de diversas nacionalidades y posteriormente acepta a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país. Rechaza a aquellos que no reúnen los requisitos, previamente establecidos precisamente por ser un Estado soberano.

Christian Joppke tiene razón al señalar que la soberanía nunca ha sido absoluta, ya que, internamente, los Estados liberales están limitados por las leyes, la división de poderes, el federalismo, la autonomía de ciertos sectores de la sociedad y la economía capitalista en general. Hacia el exterior, su soberanía tampoco es absoluta, ya que los Estados se ajustan, en gran medida y por voluntad propia, a las obligaciones de los tratados y el derecho internacionales.⁴

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

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

⁴ A raíz de la II Guerra Mundial (IIGM), tanto los Estados como los individuos quedaron sujetos de derecho internacional, imponiendo límites a la soberanía del Estado-Nación. Esto, en virtud de la interdependencia de los Estados y las nuevas leyes que le dieron protección de los derechos humanos. En este sentido, en teoría, los tratados y los derechos internacionales limitan la libertad de los Estados-Nación para controlar la inmigración y han elevado los costos políticos de acciones contrarias a las normas "de convivencia" internacionales. Sin embargo, los regímenes de derechos humanos no tiene la capacidad de sustituir a los Estados soberanos como única forma de organización política en el sistema internacional. En Christian Joppke (1998a, pp. 138-139).

2. Introducción a las principales teorías que explican la formulación de políticas migratorias

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

Muchos teóricos se han planteado estas preguntas desde diferentes enfoques, perspectivas, disciplinas y métodos de estudios. Por lo que existen varias escuelas de pensamiento que dan respuesta a éstas y otras preguntas, acerca de las razones del surgimiento de los movimientos migratorios internacionales y las acciones y reacciones de los países que acogen a dichos flujos. Entre las principales corrientes teóricas que analizan esta temática se encuentran: la xenofobia, nativismo y restriccionismo; el marxismo; las economías neoclásicas; las relativas a la política interna, institucional y burocrática; las teorías del realismo, y neorealismo; y las del liberalismo y neoliberalismo; Globalización; y, finalmente, Identidad Nacional y Ciudadanía.⁵ Cabe destacar que éstas no son las únicas, pues existen otras formas de aproximaciones teóricas que pueden relacionarse directamente con las políticas migratorias, sin embargo, éstas han sido las más utilizadas recientemente.

⁵ Para un acercamiento a las teorías generales sobre migración internacional fueron de gran utilidad los ensayos de: Eytan Meyers (2000, pp.1245-1282); James Hollfield (2000) y Stephen Walt (1998).

A) Xenofobia, Nativismo y Restriccionismo.

A lo largo de la historia, las sociedades de las naciones importadoras de inmigrantes han tenido una opinión a favor o en contra de los flujos de inmigrantes que ingresan a su país cotidianamente, mismas que han influido para determinar la cantidad de inmigrantes que deben aceptarse anualmente y bajo qué perfil o categoría, deben ingresar de acuerdo a sus necesidades y/o preferencias. Mientras que algunos miembros de las sociedades, quienes se les ha denominado expansionistas, han propiciado que se acepten flujos migratorios, y han tratado de influir con los representantes de las instancias que son responsables de ello, - como son los Congresos o Parlamentos -, para facilitar su ingreso; otros, los restriccionistas, han favorecido límites a la inmigración por diversas razones.

Por lo que se refiere a la mayoría de los expansionistas que estarían de acuerdo con una política flexible de puertas abiertas, han apoyado la migración al considerar que enriquece su sociedad no solo por la frescura que aportan nuevos talentos, sino por la experiencia de convivir con individuos que tienen otras culturas. No obstante, la mayoría de ellos estiman que los flujos deben ser limitados, con aumentos moderados periódicos. Los menos han favorecido fronteras abiertas, con el fin de maximizar la libertad para realizar transacciones con individuos, sean estos extranjeros o nacionales. En general, los expansionistas son pragmáticos ya que obtienen beneficios personales o colectivos apoyando esta posición. Entre los principales interlocutores de esta ideología se encuentran ciertos empresarios u hombres de negocios, quienes requieren tanto de mano de barata o no calificada, así como altamente calificada pero más barata que la local, para mantener sus productos competitivos a nivel nacional e internacional; grupos étnicos o residentes extranjeros legales, quienes necesitan cohabitar o convivir con sus familiares o parientes cercanos que se encuentran en el extranjero; y organizaciones de derechos humanos, que apoyan altas tasas de aceptación tanto de refugiados como de inmigrantes, entre otros grupos.



Con respecto a los restriccionistas, quienes estarían a favor del establecimiento de una política flexible y de puertas cerradas Peter Schuck, nos propone tres posiciones ideológicas, diferentes entre sí, pero todas ellas restrictivas⁶ a) xenofobia, b) nativismo, c) restriccionismo. Si bien estas ideologías se pueden distinguir analíticamente, a veces se pierden en el debate público.

a) *Xenofobia*. Como su nombre lo indica, constituye una fobia hacia los extranjeros, a la "otredad", a lo "extraño" y diferente. Ahora bien, la fuente de la xenofobia lo constituye el grupo de personas de origen extranjero que habitan en un lugar determinado, que son crecientemente visibles y que los nacionales, por diferentes razones, desean distanciarse y diferenciarse de ellos.

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

En la actualidad existen situaciones contradictorias entre sí que nos permiten reflexionar sobre el surgimiento de actitudes xenofóbicas. Por un lado, los procesos de integración regional, han generado un sistema avanzado de comunicaciones y tecnologías de transporte, que han facilitado una mayor comunicación entre las sociedades, registrándose aumentos sustantivos en el intercambio de bienes y servicios entre las naciones de una región. En teoría, los procesos de integración han permitido una creciente homogeneización y/o aceptación de las culturas, conformándose un ambiente multicultural y, por ende, el temor de la "otredad" se debe diluir, lo que nos llevaría a concluir que deberían disminuir las actitudes xenofóbicas. No obstante, en la realidad las crisis

⁶ Peter Schuck (1998b, p. 240).

económicas recurrentes, el desempleo y la vulnerabilidad económica; así como las características y valores inherentes de ciertas etnias –raza, lenguaje, comportamiento, apariencia física, entre otras-, enclavadas en un lugar específico de un país importador de inmigrantes, esporádicamente se convierten en los factores que propician actitudes y movimientos antiinmigratorios o xenofobicos.⁷

b) Nativismo. Definimos a los nativistas como un grupo de ideólogos que han querido conservar a su nación predominantemente blanca, de origen europeo y de preferencia protestante. Perciben a los inmigrantes como un grupo potencialmente problemático, social y culturalmente diferente. Es en sí la oposición a las minorías internas, sobre la base de sus lazos o relaciones extranjeras.⁸ La oposición a los extranjeros está predicada con base a un ferviente nacionalismo, es decir, los extranjeros son vistos como una amenaza a la nación donde residen

El nativismo es obviamente racista al considerar una raza superior a la otra. Podríamos definir a la raza, como la identidad consciente que tiene una población y/o un grupo de personas en otro país con sus ancestros, en donde el color es dominante. El racismo expresa explícitamente una diferencia en tanto procedencia y color de la piel. John Higham define al nativismo⁹ como la oposición intensa a una minoría, bajo la premisa de sus conexiones extranjeras. Nos dice que a través de cada muestra de hostilidad, corre simultáneamente la fuerza energizante del nacionalismo moderno.

Las antipatías culturales y los juicios etnocéntricos, constituyen las características más evidentes de los nativistas, y son generalmente las armas que utilizan para destruir a sus enemigos no pertenecientes a su nación. El etnocentrismo —que se refiere a la posesión de un ancestro común— puede ser definido como el mecanismo de protección que utiliza un grupo, al sentirse amenazado por condicionantes externas. En la ideología estadounidense —o universalismo americano— las rivalidades etnocéntricas y las presiones

7 Mónica Veree C. (1999 a).

8 Debra L. Defaet (2000, p. 24).

9 John Higham (1963, p. 4).



demográficas han jugado un rol importante en la conformación del mito fundacional.¹⁰

En la rica bibliografía existente sobre los términos de raza y etnia en Estados Unidos, frecuentemente se refieren a grupos de inmigrantes que se establecen en un país determinado provenientes de diversas regiones del mundo, desde las más remotas como África y Asia, hasta las más próximas como América Latina. De ahí que los estadounidenses "blancos", hayan establecido una relación de subordinación con todos aquellos que no provenían de Europa Occidental, creando una conciencia de raza o etnia. Sin embargo, cabe destacar que la definición de etnia es diferente, dependiendo de su origen. La etnicidad es una categoría socialmente construida, que incluye elementos culturales de genotipo, de lengua, de un determinado grupo social, o también se puede interpretar como la estrategia para persuadir los intereses específicos de un grupo en la sociedad.¹¹

En los debates contemporáneos sobre identidad, el término se ha relacionado con el hecho de "pertenecer" o, por el contrario, ser excluido de una colectividad en particular. La identidad contiene pues, conceptos de inclusión y exclusión: para ser "nosotros" se necesita de unos "otros". Las identidades colectivas están formadas por un determinado grupo que se reconoce a sí mismo con un pasado común, es decir, una memoria colectiva. Esta memoria colectiva va acompañada de nociones, ideas y recuerdos sobre las identidades de otras naciones, por lo que los debates sobre las diferencias culturales caen fácilmente en el nacionalismo y la tramposa afirmación de la superioridad de un grupo sobre otro.¹² Por su parte, la cultura puede ser definida desde diferentes perspectivas, una de las cuales es muy simple, es aquella la que es comparable con un "kit de herramientas", en donde distintos símbolos, historias, rituales y formas de ver el mundo ayudan a los individuos a resolver problemas concretos.¹³

En una sociedad en donde existe una gran diversidad de razas, etnias, culturas procedentes de diversas regiones del mundo, resulta inevitable la

¹⁰ John Higham (1999, p. 45).

¹¹ David Gutierrez (1995, p. 7).

¹² John Solomos and Liza K. Schuster (2000, pp. 74-91).

¹³ Christian Joppke (2000, pp. 145-158).

interacción entre éstas. Y es precisamente a través de este intercambio que se establecen las diferenciaciones entre los que interactúan, y surge la concepción de lo otro, lo diferente, es decir, las razas y las etnias.

Es difícil llegar a un consenso acerca del significado de multiculturalismo. En general es un concepto flexible incluso dentro de una sociedad específica. Pero en su uso más general, esta noción se refiere a un amplio rango de formas de interacción en sociedades que contienen una variedad de culturas. En general, el término es usado en contextos de movilizaciones que usan símbolos raciales y étnicos para demandar derechos culturales y sociales, así como representación política. El multiculturalismo debe ser visto como parte de la lucha de las minorías que son excluidas de una "inclusión igualitaria" y al mismo tiempo, la afirmación de las diferencias culturales bajo las demandas de autenticidad étnica o racial.¹⁴ En este sentido, para Joppke el multiculturalismo americano es una respuesta a la opresión de los afro-americanos, indígenas e hispanos, mientras que el multiculturalismo inglés o alemán es una simple respuesta a la inmigración. En virtud de que los inmigrantes forman parte de una clase socioeconómica y de una comunidad cultural en una determinada comunidad o sociedad, por lo general no son incorporados y/o aceptados totalmente, a menos que el Estado receptor acepte sus diferencias culturales.

Independientemente de qué concepto o categoría se trate, los representantes del nativismo anglosajón, casi siempre han considerado que su cultura debe predominar sobre cualquier otra. Para ellos, las cuestiones étnicas siempre han sido percibidas como un problema de asimilación. En el caso de la cultura estadounidense se pensaba que el continuo flujo de inmigrantes con diversas culturas propiciaría relaciones entre los diferentes grupos interétnicos, y al ir interactuando, poco a poco irían conformando una sociedad cada vez más homogénea, proceso al que se le ha denominado "*Melting Pot*". Por ende, los inmigrantes debían paulatinamente "asimilarse" a la sociedad receptora, lo que es lo mismo una imposición para adoptar los valores de la cultura predominante sobre cualquier otras. Cabe destacar que, la asimilación se lleva a cabo a través

¹⁴ John Solomos and Liza K. Schuster (2000, pp. 407-424)

de la integración residencial con sus familiares y las relaciones intermatrimoniales, entre otros factores;¹⁵ pero para Nathan Glazer, el continuo flujo de inmigrantes, de alguna forma, ha impedido la cohesión de una comunidad pues no les ha permitido insertarse plenamente en una sociedad determinada.¹⁶

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

Joe R. Feagin nos señala un planteamiento extremo, el del darwinismo social, el cual plantea que la supervivencia del más apto es un indicador de que la cultura e instituciones, en este caso anglosajonas son las dominantes por ser las mejores.¹⁷ En efecto, el nativismo de principios del siglo utilizó la biología, la antropología y la sicología para demostrar que las otras razas y/o etnias —en ese entonces claramente tendenciosos en contra de los judíos, los europeos del este y los asiáticos— contaminarían y terminarían por acabar con la genuina y "casi perfecta" raza blanca. Posteriormente, la corriente nativista de la segunda mitad de el siglo XX, puso énfasis en las fronteras. Percibidas desde entonces como altas y rígidas murallas, las fronteras tenían la función de dividir y detener la entrada no solo de fuerza de trabajo, sino de un inmenso flujo de vagos y semicriminales, personas "no deseables" que, según ellos, decoloraban, afeaban, contaminaban agredían su primacía blanca. Esta corriente ideológica ha apoyado políticas tendientes a reforzar fronteras como la de México, para detener flujos de inmigrantes no deseados.

En general el nativismo constituye una posición más discriminatoria que la xenofobia, ya que creen en la superioridad racial y moral de los habitantes originarios, pero sobre todo homogéneos de una nación. En el caso de los

¹⁵ Antonio Mc Daniel (1995, pp. 179-197)

¹⁶ Nathan Glazer (1985, p. 216).

¹⁷ Joe R. Feagin (1997, p. 13-43)

Estados Unidos y Canadá, no se refieren a las comunidades indigentes sino a los de origen anglosajón que se convirtieron, desde la formación del Estado-Nación, en dominantes en términos demográficos, políticos y culturales.

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

Esta filosofía o ideología ha estado presente en la historia de la inmigración tanto estadounidense como canadiense, y ha hecho erupción como un volcán lo haría, cuando han surgido crisis económicas, políticas y sociales. El teórico John Higham ha demostrado por ejemplo que en la historia de Estados Unidos han surgido estas crisis exclusionistas en diferentes estratos de la sociedad y en diversas épocas de los siglos XIX y XX ¹⁸

c) *Restriccionistas*. Esta posición, no necesariamente tiene una carga emocional tan fuerte como los xenofóbicos y nativistas, pero son influenciados por ellos en momentos de crisis. Entre ellos se encuentran los más intolerantes que Schuck denomina de “Principios” y los menos que les llama “Pragmáticos”

Los “Restriccionistas de Principios” piensan que hoy día son muy altos los niveles de inmigración y que amenazan ciertos valores de la sociedad o metas políticas. Por ejemplo, los ambientalistas estiman que un crecimiento de la población “Zero”, es esencial para preservar la estabilidad ecológica y que las altas tasas de natalidad de ciertos inmigrantes amenazan dicha estabilidad. Otros han expresado su preocupación, ya vieja, en el sentido de que el creciente flujo de inmigrantes sean estos documentados o no, desplazan a trabajadores locales, absorben los escasos recursos de bienestar social –principalmente servicios

18 John Higham (1963).



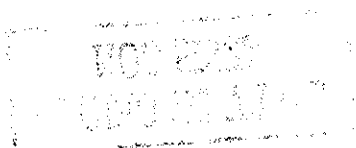
educativos y de salud-, justificando que estos están dirigidos principalmente a los ciudadanos. Finalmente, algunos restriccionistas les preocupa la unidad lingüística, tolerancia religiosa y/o coherencia cultural, que, en un momento dado pueden afectar actitudes de solidaridad nacional.

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

En general, muchos estadounidenses se encuentran ambivalentes ante el tema migratorio y han mostrado diferentes actitudes a través de la historia. De acuerdo a las últimas encuestas, por ejemplo "los americanos están más a favor de inmigrantes que de la inmigración, favorecen más a la pasada que a los nuevos flujos, consideran importante su acceso a la educación y a los beneficios de salud, pero no a los programas de bienestar social o seguridad social, estiman que las diferencias culturales han enriquecido la vida estadounidense, pero al mismo tiempo resisten cualquier tipo de multiculturalismo que alejaría a los inmigrantes de aprender el idioma inglés".¹⁹

En general, las actitudes xenofobicas, nativistas y restriccionistas, se construyen en regiones particulares como resultado de una concentración alta de inmigrantes y tiende a disiparse cuando la inmigración está siendo analizada y reconsiderada a nivel nacional. Asimismo, estas presiones son contrarrestadas o atacadas por grupos étnicos, minoritarios, por agricultores, que tienen intereses económicos ligados a fuerza laboral inmigrante; grupos eclesiásticos, quienes, por

¹⁹ Mónica Vereá C. (en prensa a).



lo general, defienden sus derechos humanos. Dichos grupos de presión están concentrados precisamente en los lugares de mayor atracción para los inmigrantes

La actitud de ostracismo adoptada por algunos nativistas, en épocas de crisis ha estado dirigida a adoptar soluciones extremas como han sido repatriar a inmigrantes, considerados como los chivos expiatorios de todos sus males. El nativismo estadounidense, por ejemplo, ha tomado varias formas en la historia estadounidense: enviar a los negros –inicialmente importados como esclavos- a África; no permitir la entrada e incluso expulsar a razas asiáticas; a poseedores de religiones como la judía y la católica; a enfermos, a potenciales terroristas, entre muchos otros. Un ejemplo claro y reciente del nativismo contemporáneo fue el apoyo que se dio a la Propuesta 187,²⁰ iniciativa que en un inicio fue aprobada en California en 1994, expresión de las frustraciones de un pequeño estrato de la sociedad que cohabitaba con un importante y creciente número de inmigrantes

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

Estoy de acuerdo como Peter Schuck cuando señala que la mayoría de los estadounidenses son pragmáticos restrictivistas, en el sentido que están a favor de niveles migratorios moderados, aunque están abiertos a debatir cual sería el nivel deseable y que efectos tendrían.²¹ Es importante señalar que algunos sectores cambian de opinión súbitamente, de acuerdo al estado de la economía, por ejemplo, a fines de la década de los noventa y, en casos extremos, como los recientes actos terroristas

20 En virtud de la importancia de la propuesta, será explicada posteriormente

21 Peter Schuck (1998b, p. 245)

B) Marxismo.

La teoría marxista sostiene que las políticas inmigratorias son conformadas de acuerdo a factores económicos y los procesos políticos de las clases sociales. Se argumenta que los capitalistas importan trabajadores migrantes – a quienes supuestamente se les paga un menor salario que los locales- con el fin de establecer una presión a la baja en los salarios prevalecientes y, como consecuencia obtienen mayores ganancias de capital. En general, los trabajadores extranjeros ingresan al nivel mas bajo de la escala socioeconómica de una sociedad, ocupando los empleos menos deseados y más mal remunerados, por lo que automáticamente elevan a los nativos a una escala superior. Es decir, la migración forma parte del desarrollo capitalista y de la división internacional del trabajo y los migrantes conforman el ejercito de reserva laboral. Con su mano de obra los migrantes proveen al capitalista la acumulación del capital.

Tal como lo señala Hollfield²² la noción marxista considera que toda sociedad capitalista debe tener una reserva de mano de obra compuesta por inmigrantes extranjeros. Bajo esta perspectiva dicho flujo migratorio intensifica la lucha de clases y contribuye a una politización de la clase trabajadora dirigida generalmente hacia cuestiones étnicas. En este sentido, estaría relacionada a la visión Durkheimiana que ve en la migración un elemento más del proceso modernizador en el que las sociedades se van desintegrando ²³ Por haber grandes concentraciones en una sola área, las tensiones étnicas, raciales y de clase se exacerbán.

Con relación al racismo, algunos neomarxistas como Bonverkerk y Miles argumentan que el proceso de racialización, facilita la formación de clases, en virtud que logra categorizar a individuos, distribuyéndolos en diferentes grupos y localizándolos en posiciones estructurales relativos a los medios de producción. No obstante, la mayoría de los que comulgan con esta ideología, no especifican

²² James F. Hollfield (2000, p. 158-165).

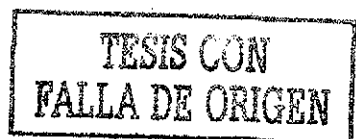
²³ *Ibidem*

porque algunos países receptores de inmigrantes prefieren la importación de algunas etnias sobre otras, que siendo mano de obra barata supuestamente aportan los mismos elementos para la sociedad beneficiaria y, también, la razón por la cual ciertos países establecen acuerdos bilaterales con otros, favoreciendo su emigración.

Bajo el esquema marxista se podría deducir que los capitalistas tienden a propiciar la migración, proveniente, sobre todo, de países menos desarrollados; en virtud de que estarían dispuestos a recibir salarios por debajo del mínimo. Asimismo, las fluctuaciones de los ciclos económicos, aunados a las tasas de desempleo registradas en un momento dado, influyen a los flujos migratorios; por ejemplo, en momentos de crisis económicas, los países establecen medidas de emergencia para prevenir recesiones que se puedan eventualmente convertir en verdaderas crisis del sistema capitalista y entonces fácilmente se despiden o contrata, según sea el caso, a trabajadores migrantes.

Podríamos afirmar entonces que, de acuerdo a la teoría marxista, como la migración forma parte del desarrollo capitalista, los capitalistas estadounidenses y canadienses han venido importando trabajadores migrantes que, se han constituido en el ejército de reserva laboral. En algunos casos, dichos migrantes provenientes principalmente de países con menor nivel de desarrollo como sería el caso de los mexicanos, han ingresado a los estratos más bajos del mercado laboral obteniendo salarios menores, inclusive que los que obtienen los locales en la región y los ciudadanos de dicha región. El trabajo de dichos migrantes ha servido para que el empleador o capitalista obtenga mayores ganancias de su capital. Este es el caso de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos quienes ingresan en el estrato más bajo del mercado laboral con salarios, aun por debajo de los salarios prevalecientes²⁴ que los ciudadanos obtienen por el mismo tipo de trabajo. La aproximación marxista no es muy clara en explicar la razón por la cual en ocasiones un mismo país sigue el patrón de contratar a individuos de distinto origen étnico, para realizar los mismos tipos de trabajos; pero con el

²⁴ Los salarios prevalecientes significa que no habrá un efecto adverso en salarios y condiciones de empleo para trabajadores locales, por el hecho de que se contrate a un extranjero.



mismo nivel de desarrollo económico y, porque, en ocasiones los nativos se oponen a la presencia de ciertas etnias.

C) Economías Neoclásicas.

Las teorías sobre economías neoclásicas y sus diversas extensiones, estiman que la migración internacional constituye una respuesta a las diferencias geográficas en la oferta y la demanda por el trabajo. Los países que cuentan con una población extensa de mano de obra relativa a su capital, tienen bajos salarios; y en el caso contrario, sus trabajadores perciben salarios más altos. Es ampliamente conocido que la diferencia salarial a nivel internacional constituye la principal causa de la movilidad: trabajadores de países de bajos salarios se movilizan hacia otros de altos salarios. Supuestamente y como resultado de este movimiento, la oferta del trabajo cae y los salarios suben en el país de emigrantes; mientras que sucede lo contrario en el país receptor de migrantes, es decir, la oferta de trabajo sube y los salarios tienden a descender. Está sería la razón por la cual se frenaría la demanda de trabajadores extranjeros

En este sentido se podría inferir la explicación de los factores de "atracción" ("*push*") y de expulsión ("*pull*"). El primer autor que introdujo esta explicación fue Enrique Santibáñez en 1930. En ese entonces nos señalaba que el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos debía ser tratado en forma bilateral, ya que en cada lado de la frontera operaban factores de ("*pull*") "atracción" por lo alto de los jornales y ("*push*") de "expulsión" por las condiciones económicas, malas o difíciles del país que se deja"²⁵

Esta forma explicativa, ha sido adoptada por muchos autores para entender la migración entre dos países con características particulares, sobre todo de grandes desigualdades económicas. Algunos teóricos han señalado que después de la II GM, estos factores han promovido grandes flujos de migrantes de los países en desarrollo a las naciones desarrolladas generalmente con economías de mercado. En sí, es difícil predecir el volumen del flujo de inmigrantes provenientes

25 Enrique Santibáñez, "Ensayo acerca de la inmigración mexicana a los Estados Unidos", en Jorge Durand (comp.) (1997, p. 121).

de los países expulsores a través de los factores de expulsión o “push”, pues dichos factores son ilimitados, y difíciles de cuantificar.

Nikos Papastergiadis nos dice que de acuerdo al modelo voluntarista de migración (*push-pull*), el individuo toma en consideración las oportunidades económicas para emigrar, a veces basada en sólo uno de los dos lados. Es decir, mercados insatisfechos en los países receptores, o trabajadores insatisfechos en los países de origen. No obstante, reconoce que existen otros factores “personales” y/o “facilitadores”, como serían las presiones demográficas; los regímenes políticos represivos; cambios en el transporte; las políticas inmigratorias del país receptor; los beneficios e incentivos que un Estado receptor otorgue; las redes o contactos personales, factores que son determinantes y facilitan la movilización. Estima que el modelo voluntarista ha sido muy desacreditado por tener muchas limitaciones para entender la complejidad de los motivos para migrar. Por ejemplo, no explica por qué los flujos migratorios aumentan a medida que se profundiza la polarización económica -entre el país de origen y el receptor, así como por qué a veces los miembros de la clase media migran más que los pobres que no encuentran satisfactores en su país²⁶.

A diferencia del modelo voluntarista, el estructuralista está basado en las oportunidades de trabajo y los ciclos de expansión y contracción del capitalismo. Papastergiadis señala que una condición para la expansión de las sociedades industrializadas es la existencia de mano de obra barata y disponible. Este modelo se relaciona al de Centro-Periferia, en donde los trabajadores migratorios simbolizan los patrones de desarrollo de la periferia, y su movilización representa un escape. Para los del centro, la ganancia es obvia, al obtener mano de obra barata, sin tener muchas veces que incurrir en costos sociales. Este modelo también tiene limitaciones, ya que al establecer a los factores económicos como los dominantes, ignoran las variables sociales o culturales,²⁷ o de redes transnacionales.

²⁶ Nikos Papastergiadis (2000, p. 22-50)

²⁷ *Ibidem* p. 33



Massey, Durand y Malone,²⁸ nos señalan que acompañada a esta teoría al nivel macro, suele acompañarse un modelo micro económico de toma de decisiones. Dicho modelo señala que generalmente los actores, toman una decisión racional a través de un calculo de costo – beneficio, el cual los conduce a crearse las suficientes expectativas como para obtener ganancias positivas netas, usualmente en forma monetaria. Al respecto, George Borjas nos dice que los migrantes estiman sus costos y beneficios para moverse a diferentes lugares y van a donde los beneficios y réditos sean mayores.²⁹ En general, estos migrantes con determinadas características y habilidades, escogen lugares en donde pueden ser mas productivos y ganar más dinero. No obstante, para tomar la decisión de emigrar se debe reconsiderar los esfuerzos y costos que deben invertirse con el fin de lograr este objetivo; por ejemplo, los costos y peligros del viaje, del sustento mientras arriban y obtienen el trabajo, el esfuerzo y la inversión que implica aprender el idioma del país escogido, si es que para su trabajo es necesario; las dificultades de adaptación a un mercado laboral y a un país con rasgos culturales diferentes a los suyos; y, finalmente el costo de abandonar a sus familias, entre otras muchas decisiones.

En cuanto a las decisiones colectivas los individuos candidatos a emigrar pertenecen a una familia o comunidad y muchas veces se toman decisiones de carácter colectivo. En estos enclaves familiares, por lo general, se maximiza las posibilidades de obtener mayores ingresos, al igual que sucede cuando los inversionistas diversifican sus riesgos y oportunidades invirtiendo en múltiples compañías. En ocasiones, las familias tienden a diversificar sus riesgos, enviando a ciertos miembros de sus familias a diferentes tipos de mercados laborales, internos o internacionales. Estiman que las remesas que pudiesen enviar podrían ser útiles tanto para gastos corrientes de manutención, como para inversiones en su hogar o en un negocio, y aún más, para cubrir deudas pendientes. Por lo anterior, enviar a un miembro familiar en forma temporal, puede eventualmente beneficiar económicamente a la familia o comunidad³⁰

28 Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone (2000, p. 9)

29 George J. Borjas (1990).

30 Douglas S. Massey, Jorge Durand y Holm J. Malone (2002, p. 8-11).

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

D) Política Interna, institucional y burocrática

El fenómeno de la migración ha sido analizado bajo diversas perspectivas y disciplinas. En términos políticos, se ha analizado el control, la influencia, el poder, la autoridad, la legitimidad, la soberanía, entre otros elementos. El ejercicio del poder, que toma lugar en los niveles ideológicos, legales e institucionales de todo sistema político, difiere de un país a otro, dependiendo de qué tan autoritario o democrático sea éste.

Tanto las teorías de la política interna como la institucional y burocrática, suponen que el Estado-Nación constituye un actor determinante y sirve como una arena neutral para los intereses de la sociedad y, por tanto, es la entidad que debe conformar una política migratoria. El estado es concebido como una entidad autónoma, que actúa de acuerdo a sus propios intereses. Muchos estudiosos de esta aproximación teórica atribuyen cambios a la política migratoria de acuerdo a factores socioeconómicos "coyunturales", como serían recesiones o crisis económicas, y/o repentinos y sustanciosos flujos procedentes de una sola nación, con una composición étnica diferente a la pre-concebida

En este sentido, los grupos de presión son los que en un momento dado, pueden influir en los formuladores de decisiones políticas, con el fin de que realicen los cambios necesarios en algún aspecto determinado en la política migratoria, acoplándose, desde luego, a sus intereses. En general, los grupos de

presión más persistentes para la contratación de trabajadores temporales, son los empleadores organizaciones de derechos civiles y humanos y, en ocasiones, los grupos étnicos. En cambio los trabajadores nativos, sindicatos y los grupos conservadores y nacionalistas tienden a oponerse a cualquier contratación de trabajadores extranjeros siempre y cuando afecten sus intereses económicos, políticos y/o ideológicos.

Gary Freeman estima que las políticas migratorias en los países democráticos pueden analizarse partiendo de los electores, las organizaciones y los actores estatales. Toma en consideración que a pesar de que en estos países hay una libertad en el debate, en algunas ocasiones, los ciudadanos no cuentan o no desean adoptar una posición al respecto, dado que la migración es un tema sumamente emotivo y divisivo. Estima que los gobiernos sólo toman en cuenta las opiniones públicas, sobre todo en periodos electorales, a pesar de que los partidos, por lo general, no tienden adoptar posiciones extremas en cuanto al tema. Sostiene que las políticas se definen en las negociaciones que se llevan a cabo entre funcionarios y grupos organizados, generalmente formados por aquellos que buscan políticas expansivas y que son los que en última instancia reciben los beneficios, y no los costos de la migración.³¹ Obviamente, las políticas también dependen de ciclos bastante predecibles, como los económicos así como la propia dinámica migratoria que incluye el movimiento, el arribo al lugar deseado, la incorporación y la sociedad, y la reunificación familiar. Las políticas se endurecen cuando las recesiones económicas afectan los índices de desempleo y brotes de conflictos culturales.

Los teóricos que han analizado las políticas migratorias bajo el marco de referencia de las políticas públicas y/o internas así como institucional y burocráticas, tienen razón en que los factores económicos y sociales han influido de manera preponderante en la formulación circunstancial de las políticas migratorias, más de lo que han influido las consideraciones de seguridad nacional. Es evidente que en el caso de Estados Unidos y Canadá, cuando ha habido recesiones importantes, estos han afectado a la opinión pública que a su vez han

31 Gary P. Freeman (1998, p. 884).

influido en los formuladores de políticas públicas, para adoptar medidas restrictivas. Por ejemplo en Estados Unidos, a principios de la década de los noventa y a causa de una recesión sumamente importante sobre todo en el estado de California; se originó la Propuesta 187, la cual su vez afectó en forma definitiva el debate nacional impactando al congreso y en la aprobación en 1996 de iniciativas de ley tan importantes como las leyes de inmigración y de Bienestar Social.

De la misma manera, cuando se ha registrado un crecimiento económico constante y alto así como una tasa de desempleo muy baja, ciertos grupos han presionado en el Congreso estadounidense para el fin de que se aprueben iniciativas tendientes a aumentar el número de visas *ad-hoc* de trabajadores temporales o programas de trabajadores huéspedes. Estas demandas, generalmente provenientes de empresarios, responden a la escasez temporal y recurrente de trabajadores locales que estén dispuestos a realizar las actividades requeridas por el salario ofrecido o bien porque no se encuentran disponibles buscando empleo, de esta manera, varias agencias estatales promueven diferentes tipos de migración y actúan de acuerdo a ciertos intereses de la sociedad. A pesar de tener un sistema político federal, una estabilidad en el sistema de partidos y un acercamiento pluralista a la legislación migratoria, ya que el poder y la autonomía de los estados varía de un tipo de inmigración a otro. Cada tipo de migrante (refugiado, temporal, residente o naturalizado) ha sido institucionalizado en forma diferente y tiene sus interconexiones, actores, retóricas y dinámicas propias.

Esta actuación es congruente con la teoría de las políticas públicas dado que una política migratoria es el resultado de negociaciones entre diferentes actores provenientes de diversos sectores económicos de la sociedad. Cada tipo de migración tiene sus propios actores y sus propios grupos de presión que actúan de diferente forma, y en diferentes ciclos de economía, con el fin de lograr cambios en la política migratoria, que se acerquen a sus intereses.

En el caso de los canadienses, el Estado tradicionalmente ha tenido una agenda casi independiente para perseguir lo que para ellos consideran seguridad

económica nacional, estableciendo un límite al número de admisiones anualmente, acorde a su crecimiento demográfico y necesidades económicas. No obstante, también han influido grupos de presión como son organizaciones humanitarias, sindicatos, voces de diferentes provincias con diferentes intereses para la admisión de determinados grupos étnicos

E) Realismo, neorealismo; liberalismo y neoliberalismo.

El estudio del realismo es, quizás la aproximación teórica mas utilizada en las relaciones internacionales. En general representa a las relaciones internacionales como una lucha por el poder entre estados egoístas (*self interested*), quienes son los principales actores. Es generalmente pesimista acerca de las posibilidades de eliminar el conflicto y la guerra. Los realistas "clásicos" como Hans Morgenthau creen que los Estados son como los seres humanos, ya que poseen un deseo innato de dominar a los otros, lo que los lleva a luchar en las guerras. Los temas estratégicos y de seguridad nacional constituyen los más importantes dentro de su agenda y son denominados como de "alta política" y los económicos y sociales que serían los de "baja política", son percibidos como menos importantes.

Para Robert Keohane, el realismo político contiene tres suposiciones: que los Estados-Nación son las unidades claves de acción; que estos buscan el poder ya sea como un fin o como medio para alcanzar otros; y que se comportan en formas racionales. Es decir, se provee una serie de pasos para la comprensión de amenazas potenciales a la seguridad de los Estados.³²

Hans Morgenthau, como todos los realistas, se basó principalmente en conceptos tales como el poder, la nacionalidad y el balance del poder. Caracterizó a la política internacional como una lucha por el poder y argumentó en su momento, que se podía entender claramente al analizar a los hombres del Estado "que piensan y actúan en términos de sus intereses definidos como poder".³³

³² Robert O. Keohane (1986, p. 1-26).

³³ *Ibidem*.

Una adición importante al realismo es la teoría de la ofensa-defensa, en la que se considera que cuando los Estados pueden conquistar a otros fácilmente, hay una mayor propensión a la guerra, mientras que cuando la defensa es más fuerte que la ofensa, la seguridad aumenta, los incentivos para la expansión disminuyen y la cooperación es posible. La única prioridad estatal es sobrevivir, por lo que los grandes poderes tenderán a buscar garantizar su seguridad formando alianzas y adoptando estrategias militares defensivas.³⁴

A partir de los setentas, algunos teóricos, comenzaron a estudiar los temas del conflicto y la cooperación desde la perspectiva de la seguridad y de la economía internacional. Y sólo hasta el último lustro de la década de los noventa, fue cuando el tema de la migración internacional se reconoció como un elemento importante en el estudio de la seguridad y la soberanía estatales.³⁵

Desde el punto de vista realista, —en el que el Estado es un maximizador de su poder, seguridad y capacidades nacionales— la política migratoria y de refugiados forma parte de la seguridad nacional, por lo que las fronteras se abrirán o cerrarán según convenga a este interés y según sea su posición relativa en el sistema internacional.³⁶ Por ejemplo, durante la Guerra Fría, el interés nacional de los países comunistas era prohibir la emigración de sus nacionales, mientras que los países occidentales estaban abiertos a aceptar y hasta promover el principio del asilo político, por lo que sus fronteras se abrieron y cerraron en concordancia con sus intereses. Al término de la Guerra Fría, hubo libertad de movimiento, más no libre entrada, ya que los principales países desarrollados receptores de migrantes vieron en la migración una amenaza para su seguridad económica, política, cultural y racial, tal como lo argumentó para el caso estadounidense, Peter Brimelow en su polémico y controvertido libro *Alien Nation* publicado a mediados de los noventa.³⁷

³⁴ La teoría de la ofensa defensa ha sido desarrollada principalmente por Robert Jervis, George Quester y Stephen Van Evera, en Stephen M. Walt (1998, p. 31)

³⁵ James F. Hollifield (2000, p. 152)

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Peter Brimelow (1995).

A pesar de que el realismo no se ha enfocado particularmente a cuestiones migratorias, se parte de la base de que los conflictos reales y potenciales han influenciado en la configuración de cualquier política migratoria, estableciendo las reglas del juego para permitir o rechazar el ingreso de extranjeros. Para los realistas, la soberanía estatal, es la capacidad que tiene el estado para formular las leyes y hacerlas cumplir dentro de un territorio. En este sentido, algunos autores que se han abocado al estudio de la formulación de la política migratoria estadounidense, han descrito la influencia determinante que la seguridad nacional juega así como los intereses económicos y sociales para la formulación de sus políticas migratorias. Muy claramente Weiner³⁸ describe como, en determinados momentos de la historia de Estados Unidos los migrantes y los refugiados han sido percibidos, como amenazas potenciales y reales para su seguridad nacional.

Para el caso europeo, Koslowsky nos señala que la seguridad de la región ha reemplazado al estado soberano, como el actor clave para el éxito o el fracaso de la integración europea. Hoy la migración proveniente de terceros países no miembros de la Unión Europea (UE), ha captado su atención y preocupación como amenaza para su seguridad regional. Cabe destacar que la soberanía en la UE, se refiere al control que los Estados ejercen sobre sus fronteras al permitir o prohibir la entrada y/o salida de individuos, al derecho a expulsar a un inmigrante; y a la decisión de quiénes merecen o no obtener la nacionalidad. Sin embargo, el aumento de la inmigración ilegal, así como la creciente separación de los derechos sociales, civiles y políticos del estatus de soberanía, automáticamente cuestiona los supuestos realistas sobre la soberanía estatal con respecto a la migración. Para él, la soberanía y su relación con la migración debe ser estudiada no sólo desde el punto de vista del control de la inmigración, sino desde la perspectiva de la integración y la cooperación y forzosamente abordado en el contexto internacional, dadas las nuevas formas de interacción mundial.³⁹ Es decir, en el caso de la UE, el concepto de soberanía ya no se refiere exclusivamente a la libertad de los Estados a actuar en forma independiente, a

38 Myron Weiner y Sharon Stanton Russell (2001, pp 1-21)

39 Rey Koslowski, "European Union Migration Regimes, Established and Emergent. Challenge to the Nation-State, Immigration", en Christian Joppke (1998, p 154-157).

favor de sus propios intereses, sino a su pertenencia a diversos regímenes. Valdría la pena aclarar que para ser un participante en la comunidad mundial, el Estado debe someterse a las presiones que las regulaciones internacionales imponen y cumplir con la mayoría de los tratados internacionales.

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

En contraste, el "neorrealismo", propuesto por Kenneth Waltz, ignora la naturaleza humana y se centra en los efectos del sistema internacional, consistente en un gran número de poderes, cada uno luchando por sobrevivir. Como el sistema es anárquico (es decir, no hay autoridad central para proteger a los Estados, uno del otro), cada Estado debe sobrevivir por sí mismo. En este sentido, la bipolaridad es más estable que la multipolaridad⁴⁰. Para Waltz, una buena teoría no necesariamente debe apuntar a tan solo la importancia del poder y su equilibrio en si mismo, como lo hizo Morgenthau, ya que en forma recurrente se conforman los equilibrios del poder en la arena internacional y estas nuevas alineaciones y conflictos afectan la política mundial. De ahí que Waltz deduzca que los balances del poder deben surgir

⁴⁰ Stephen M. Walt (1998, p. 31)

Cabe destacar que hoy día se ha cuestionado al análisis del Estado-Nación como el actor clave, dirigiéndose hacia nuevas formas de regímenes e instituciones a nivel internacional y, sobre todo, pensando en los cambios necesarios que se requieren para entender de mejor forma el principio de soberanía, bajo el cual los estados han estado separados uno de otros.

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

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

Con respecto a las políticas migratorias, la visión liberal considera que las sociedades orientadas al mercado son capaces de absorber un gran número de inmigrantes, y asimilarlos en una o dos generaciones. En las economías liberales, caracterizados por constituciones que se basan en los derechos individuales, y

que cuentan con sistemas competitivos de partidos y elecciones regulares, las políticas migratorias pueden analizarse partiendo de los electores, las organizaciones y los actores estatales

Las identidades o políticas étnicas deberán ir desapareciendo a medida que los inmigrantes se integran a la sociedad receptora, por lo que los conflictos y tensiones étnicas no debiesen existir. Ello supone que la solución es la asimilación.⁴¹ En este sentido a través del planteamiento del "*Melting Pot*" se suponía que las fronteras étnicas y locales, se suavizarían dando paso a una comunidad nacional en la que las diferencias pueden persistir sin crear conflicto. No obstante, las grandes concentraciones regionales de un solo grupo étnico, pueden ocasionar eventualmente serios conflictos, debido a la falta de ciertos procesos de integración, los cuales no permitirían el ajuste y la incorporación plena de los inmigrantes a la sociedad.⁴² Es decir, la incorporación supondría ser la pérdida de la identidad étnica. No obstante, los inmigrantes siguen sufriendo ciertas formas de discriminación que impiden su asimilación.

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

Tanto Hollfield como Meyers⁴³ nos explican que para los neoliberales, tanto las políticas nacionales como las internacionales se derivan del juego económico y se reducen a un problema de acción colectiva, donde se deben identificar los intereses y preferencias de los actores sociales, económicos y políticos. Es decir, la actuación del Estado en el escenario internacional, dentro del comercio, las

41 James F. Hollfield (2000, p. 165).

42 John Higham (1999, p. 53-54).

43 James F. Hollfield (2000) y Eyton Meyers (2000).

finanzas o la migración, se deriva de la competencia entre grupos de países liberales. Este enfoque, que incluye tanto el análisis económico como político, es conocido como política económica internacional

En el caso de la región de América del Norte, es un hecho que el nuevo marco jurídico del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, ha institucionalizado las nuevas reglas de relaciones trilaterales en una región en donde prevalecen los intereses económicos para dos de los socios incentivando el libre flujo de bienes y servicios, y simultáneamente se ha reforzado una frontera para prohibir el ingreso de inmigrantes, no deseados, principalmente aquellos provenientes de México. En esta era de globalización, el Estado ha demostrado y este es el caso de los Estados Unidos, que se ha incrementado el reforzamiento de las fronteras a través del proceso de "refronterización" vs un proceso de "desfronterización" para los bienes y servicios.⁴⁴ Este no es el caso de la Unión Europea en donde la integración no solo ha permitido el libre flujo de bienes, servicios, y capital sino el del aumento del trabajo, bajo ciertas reglas institucionales supranacionales. Efectivamente la institucionalización de las relaciones trilaterales han sido sumamente útiles para establecer reglas claras para el establecimiento de un mayor intercambio y de los límites y profundidad en la colaboración y cooperación.

Para los neoliberales, los Estados estarían más dispuestos a abrir sus economías al comercio y, por lo tanto, a la migración si existiesen regímenes internacionales para regular los flujos y los problemas que se presentasen. No obstante, desde una perspectiva neoliberal es mucho más complicado crear este tipo de coaliciones económicas, ya que abarcan dimensiones de carácter legal, ideológico y cultural, en las que difícilmente se llega a crearse un consenso. En este sentido, tal como lo señala Hollfield, los mitos fundadores o la identidad nacional ("*National Models*") de un país tienen un gran peso en la formulación de políticas migratorias, lo que refleja valores morales y culturales, más que un mero cálculo económico ⁴⁵

⁴⁴ Mónica Vereá C. (en prensa).

⁴⁵ James F. Hollfield (2000).

Para entender las políticas migratorias, desde una perspectiva neoliberal, Hollfield señala que hay que tomar en cuenta tres factores.⁴⁶

- Factores ideológicos, históricos y culturales. Las políticas, sobre todo en las naciones liberales, están moldeadas por los mitos fundadores que se encuentran codificados en la ciudadanía y las leyes nacionales, como la constitución. La soberanía y la ciudadanía, instituciones cargadas de símbolos políticos, están expuestas, como la economía, no sólo a la lucha política, sino a factores exógenos. Es decir, la migración puede transformar la composición de las sociedades, alterar las coaliciones políticas, modificar el sistema político y transformar la ciudadanía y la identidad nacional. En este sentido, la migración y el multiculturalismo contribuyen a la creación de coaliciones pro inmigración. A medida que los extranjeros ganan derechos legales, se convierten en actores capaces de moldear las políticas.
- Factor de coaliciones. Los sectores económicos que dependen de la mano de obra, tanto calificada como no calificada, forman importantes grupos de presión o *lobbies* para asegurarse el acceso a ese imprescindible recurso. El impedir la entrada de mano de obra sería equivalente a imponer tarifas arancelarias que afectarían fuertes intereses económicos.
- Factor institucional. Los inmigrantes han ido obteniendo derechos, mismos que se han ido institucionalizando, haciendo mucho más difícil su eliminación, a pesar de los intereses estatales o las presiones que existan para endurecer las políticas migratorias.

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

F) Globalización.

Los trabajos recientes sobre globalización y el transnacionalismo, han tomado fuerza en todas las ciencias sociales. La mayoría de ellos parten de la

46 *Ibidem*.

base de que el desarrollo de una economía global, en conjunto, con la creación de sofisticadas redes de telecomunicaciones en el mundo moderno, han ocasionado una reconfiguración fundamental tanto de las instituciones como de los procesos de gobiernos.

En este sentido, la globalización ha afectado directamente al Estado, a pesar de que sigue jugando un papel importante, aunque ya no exclusivo. Su territorialidad y soberanía han sido transformados, pues los procesos transnacionales suceden dentro de su territorio o inclusive en sus instituciones nacionales. Se ha argumentado también que la soberanía y el poder de los Estados, han sido afectados por los movimientos transnacionales de personas, bienes y capital, así como por la influencia de las grandes empresas internacionales, los individuos y las comunidades transnacionales, que hacen ver al Estado como “desterritorializado”.⁴⁷

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

En esta era de globalización, la soberanía esta siendo descentrada, diluida o transformada de una combinación de poder y legitimidad en si misma, hacia otras entidades, particularmente organizaciones supranacionales. En este sentido, Stephen Castles nos dice que el papel que juega hoy el Estado-Nación ha sido trastocado o modificado, no solamente por el fenómeno de la globalización, sino por cuerpos regionales como la Unión Europea, el área de libre comercio de Norteamérica, MERCOSUR en América Latina, entre otras entidades regionales.⁴⁸ Es decir, a pesar de que el Estado-Nación todavía permanece como el nivel de poder más importante, las decisiones políticas están cada vez más diseminadas en diversos niveles.

47 Saskia Sassen (1995, p XII)

48 Stephen Castles and Alastair Davidson (2000).

Es un hecho que la globalización esta poniendo retos a la estabilidad y territorialidad del estado, y límites a su capacidad de controlar sus políticas económicas y sociales. Dentro de esta aproximación teórica, el Estado ha disminuido el control sobre sus políticas de inmigración y/o y naturalización. Para Castles, por ejemplo, la migración internacional constituye una parte esencial de la globalización y si los gobiernos le dan la bienvenida al capital, a los bienes y a las ideas, a largo plazo no se tendrá éxito en controlar la movilidad de las personas. Para Hollifield, la teoría de la globalización se refiere al hecho de que la interacción de las economías del mundo junto con la formación de redes sociales y comunidades, han creado una demanda estructural de mano de obra, lo que, a su vez, ha provocado una pérdida en el control de las fronteras.⁴⁹ Existen diversos estudios que han demostrado que, el comercio y la inversión internacionales, es decir, el movimiento de bienes, capital y servicios, han ido acompañados de flujos migratorios, sobre todo cuando existen grandes diferencias en los ingresos y los salarios de los países, ejemplo claro de ello son las pronunciadas diferencias salariales —una proporción hasta de 1:10— entre México y Estados Unidos.

En este sentido, mientras que ciertas regiones han liberalizado las economías para facilitar intercambios financieros, comerciales, de inversión y tecnología; paralelamente han trazado nuevos lineamientos políticos en sus fronteras, para convertir la en zonas altamente fortificadas, en donde ha surgido una alarmante criminalidad y violencia. Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales, con el fin de reafirmar soberanías nacionales. Es decir, ha surgido una "*desfronterización*" para darle la bienvenida a los bienes y servicios y paralelamente una "*refronterización*" para rechazar a inmigrantes extranjeros sin documentos. De acuerdo a Peter Andreas, La "*desfronterización*", que se ha dado en ciertas regiones como en la Unión Europea, ha estado acompañada por una "*refronterización*" para limitar y seleccionar los movimientos transnacionales de humanos. Entonces, cabe preguntarse si la globalización ha traído como

⁴⁹ James F. Hollifield (2000, p. 153-157).

consecuencia la "apertura de fronteras" o tan solo ha constituido un mito mas que una realidad, pues más que desaparecerlas, se han reformulado y redefinido.⁵⁰

En principio, los formuladores de políticas responden a los intereses nacionales de un Estado o a las prioridades colectivas de un conjunto de Estados. Dichos formuladores hoy conciben a las fronteras de diferente forma que en el pasado, es decir no como una línea que divide y separa dos territorios sino como puentes eficientes, pacíficos y amistosos por donde circulan y confluyen, una multiplicidad de bienes, servicios, capital, y flujos humanos tanto de visitantes como de trabajadores y/o inversionistas, aumentando sustancialmente la interdependencia entre los estados. No obstante, las fronteras siguen funcionando como filtros para frenar lo "no deseable" como, drogas, armas, terroristas, e inmigrantes indocumentados, entre otros. Estos filtros dan respuesta a las políticas unilaterales de "refronterización", que se hacen a través de controles severos fronterizos. La impecable lógica que esta detrás de esta política, es detener el mal en la línea fronteriza, pues una vez adentro del país, es difícil de detectar y combatir. La intensificación en la vigilancia fronteriza necesariamente convierte a la línea menos competitiva y eficiente, tal como lo demanda el proceso de globalización. Los actos terroristas recientes, por desgracia acelerarán dicha política.⁵¹

La globalización no solo implica una creciente movilidad de personas a través de las fronteras nacionales sino un importante aumento en el intercambio cultural promovido por el propio desarrollo en el transporte y las comunicaciones. Sassen y Castles, entre varios académicos, también nos plantean cómo la globalización de la economía, la creación de redes familiares y las mejoras en el transporte y las comunicaciones, hacen obsoletas a las políticas migratorias, al promover la migración internacional y fortalecer las comunidades transnacionales, que en algunos casos –como los mexicanos en Estados Unidos- ya cuentan con doble nacionalidad, lo que ha fortaleció la existencia de una comunidad

⁵⁰ Peter Andreas, "Introduction: the wall after the wall", en Peter Andreas y Tymotheny Snyder (2000, p 2)

⁵¹ Mónica Vereá C. (en prensa a)

transnacional. Para ellos, el comercio y la migración internacionales crean una división internacional del trabajo natural (mercados de trabajo duales como los existentes entre México y Estados Unidos) en la que los Estados sólo juegan un papel marginal en la determinación de resultados sociales y económicos, y en la que los agentes principales son las corporaciones y comunidades transnacionales.⁵²

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

En la formulación de políticas inmigratorias, Sassen señala que ha habido transformaciones importantes, pues hoy los gobiernos tienen que confrontar una serie de presiones tanto externas como internas (desde los derechos humanos “universales” hasta *lobbies* étnicos “nacionales”), que no solo limitan la soberanía estatal sino que modifican las nociones sobre el fenómeno migratorio. Es decir, el régimen *de facto* basado en acuerdos y convenciones internacionales, así como los derechos ganados por los inmigrantes, limitan el papel del Estado en el control de la inmigración. Aún más, el número y la diversidad de los actores políticos que hoy participan en el manejo y están involucrados en los debates y la toma de decisiones⁵³ que toman lugar en regiones tales como la Unión Europea o inclusive Norteamérica, son mucho mayores y más cuantiosas que las que se tomaban hace veinte años.

Una contradicción interesante ha sido destacada por Sassen,⁵⁴ en el sentido que la migración contemporánea es el resultado del cambio global y de una fuerza poderosa para un cambio tanto en los países exportadores de

⁵² *Ibidem*

⁵³ Entre los principales actores encontramos a los partidos que promueven políticas antiinmigratorias, redes de organizaciones que representan y luchan por los derechos de los inmigrantes, asociaciones de inmigrantes, y *lobbies* étnicos, entre otros. Saskia Sassen (1998, p 58)

⁵⁴ Saskia Sassen (1995, p XIII).

inmigrantes como aquellos que los reciben. Estima que mientras la globalización económica desnacionaliza las economías nacionales, la inmigración causa la renacionalización de las políticas; mientras que la globalización exige levantar controles a las fronteras, para el flujo de información, capital y servicios, cuando se trata de migrantes, el Estado-Nación exhibe su viejo esplendor, exigiendo su derecho soberano para controlar sus fronteras.

G) Identidad Nacional y Ciudadanía.

Con respecto al concepto de ciudadanía y nacionalidad, Eytan Meyers⁵⁵ sostiene que tanto las concepciones como los debates de identidad nacional y conflictos influyen para la formulación de una política migratoria, en contraste con aquellos que afirman que los factores coyunturales o externos, son los que determinan dicha política. Tal como lo señalé con anterioridad, la debilidad de la teoría de "identidad Nacional" radica en que ciertos países como Estados Unidos y Canadá han adoptado políticas migratorias similares simultáneamente; es decir, a la vez que reciben inmigrantes en forma permanente y se naturalizan, también contratan un vasto número de trabajadores temporales, por lo que se refuerza la hipótesis de Freeman y Brubaker en el sentido de que cada país forma su propia política de acuerdo a sus propias experiencias históricas. En este sentido Gary Freeman argumenta, que las percepciones y actitudes hacia los extranjeros y sus políticas hacia la ciudadanía se derivan necesariamente de experiencias históricas particulares.⁵⁶ Tanto Freeman como Brubaker consideraron que los intereses de los estados para una ciudadanía expansiva o restrictiva, no están otorgados por consideraciones internas de carácter económicos, demográficos o militares; sino que prevalece el juicio de cual es el interés del estado, como se percibe su identidad, es decir que se entiende de si mismo, como idiomas culturales, formas de pensar sobre la nacionalidad, entre otros.⁵⁷

⁵⁵ Eytan Meyers (2000).

⁵⁶ Rogers Brubaker (1995, p 903).

⁵⁷ Rogers Brubaker (1992, p 34)

Las identidades nacionales se reafirman en las sociedades cuando surgen crisis ya sean políticas, económicas o sociales. Las revoluciones, disturbios, o crisis generalizadas dentro de una sociedad, crean suficientes temores a sus ciudadanos por perder su identidad nacional. El posible colapso de la nación, crea angustias que ocasionan la exacerbación de sentimientos de nacionalismo y nativismo, los cuales a veces se traducen en xenofobia. Y precisamente, son los movimientos nacionalistas los que han fomentado la cohesión social que, por desgracia, a veces se han traducido en histerias antiinmigratorias, e influyen en los formuladores de políticas públicas para restringir sus admisiones, tal como lo señalé en el apartado de las teorías xenofobias, nativistas y restriccionistas.

Acorde con las concepciones de nación que cada país se haya forjado de sí misma, las políticas de inmigración reflejan de alguna manera su concepción de identidad nacional. Janette Money,⁵⁸ especialista que examina las políticas estatales que definen el nivel permisible de admisiones de residentes extranjeros, se cuestiona por qué algunas países desarrollados permiten la entrada de grandes números de residentes extranjeros, mientras que otros son menos hospitalarios. Al respecto señala que, por un lado existen las sociedades "settler" o de colonización, que son aquellas en donde la identidad nacional y la ciudadanía se basan en los valores de participación ciudadana, y los inmigrantes son vistos como ciudadanos potenciales y, por ende, el Estado está relativamente abierto a la inmigración. En contraste, las naciones "nonimmigrant" o etnicistas basan su identidad y ciudadanía en cuestiones étnicas, por lo que los inmigrantes son vistos como extraños o extranjeros y no tienen grandes niveles de inmigración. Para Money los principales países de colonización siguen siendo Estados Unidos, Canadá y Australia quienes aceptan grandes escalas de migrantes; en cambio, algunos países europeos tienden a rechazar grandes flujos de migrantes ya que para la obtención de la ciudadanía, sus leyes están basadas en la condición de su origen o nacimiento.

Con respecto a los debates sobre identidad, se ha propuesto la necesidad de formar una estructura conceptual en términos de un proceso de negociación

⁵⁸ Jeanette Money (1999, p. 6-7)

continuo sobre las diferencias culturales existentes en la conciencia social, que sobrepase las categorías predeterminadas. En este sentido, la noción de lo híbrido (*hybridity*) se ha convertido en el concepto más usado para representar el significado de las diferencias culturales en la identidad. En este sentido Nikos Postpostergadis ha propuesto una "identidad global" a lo cual define como híbrida, no sólo para sugerir la multiplicidad de orígenes, influencias e intereses, sino para mostrar que el sentido de nosotros mismos siempre es incompleto.⁵⁹

Si la ciudadanía es considerada como la esencia del Estado, ya que integra a todos los habitantes de un territorio en una comunidad política, hoy la globalización está erosionando tanto el concepto de ciudadanía como el de Estado. En este sentido, Castles y Davidson⁶⁰ sostienen que hay un cambio en la noción territorial y de la autonomía estatal, promovida en gran parte por las fuerzas del mercado que no pueden ser controladas por los gobiernos. Se cuestionan ¿qué significado tiene entonces ser un ciudadano con el derecho al voto y a buscar alcanzar los intereses individuales mediante representantes gubernamentales, si estos ya no tienen todo el poder de antaño en la toma de decisiones?

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

Si bien en algunos países los inmigrantes legales pueden obtener la residencia de un país, estos no tienen un acceso a una total participación política. Otro tipo de exclusión, es aquella que ocurre *de facto*, cuando un grupo es discriminado por razones étnicas, sociales, culturales o económicas, que le impiden ejercer o hacer valer sus derechos políticos aunque cuenten con ellos. La segunda ambigüedad está en la relación entre los derechos y las obligaciones del

⁵⁹ Nikos Papastergiadis (2000, p. 1-21).

⁶⁰ Stephen Castles and Alastain Davidson (2000, p. 15-19)

ciudadano. Esta relación se vuelve problemática a partir del hecho de que el derecho al voto, está relacionado con la obligación del servicio militar, el cual excluye a muchas minorías, las que podrían ser acusadas de deslealtad en caso de un conflicto.

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

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

Algunos autores como Castells y Davidson suponen que el poder de las grandes corporaciones, sumado a las fuerzas del mercado, harán obsoleta la capacidad de los Estados para gobernar y por lo tanto, innecesaria la noción de ciudadanía nacional⁶¹ Por ello han propuesto la necesidad de desarrollar una nueva categoría "Ciudadano Global o Universal" –sobre todo en las naciones que pertenecen a una región como Europa y, esperamos que a largo plazo a la región de América del Norte. El supuesto "Ciudadano Global" deberá ajustarse al intercambio mundial de información, capital, bienes, servicios y personas. Su acto ciudadano consistirá en elegir democráticamente a un cuerpo supranacional el cual se ajustará a los intereses económicos globales. Un ejemplo claro que establece las reglas para la persona en general, ha sido el desarrollo de convenciones internacionales sobre los derechos humanos en instancias supranacionales que, de alguna forma, al proteger al individuo como ser humano y

⁶¹ *Ibidem*, p. 16.

no como ciudadano, le resta importancia al país de donde procede. Dado que los consensos alcanzados en las organizaciones supranacionales -como sería la Organización de Naciones Unidas (ONU)-, están siendo adoptados, cada vez más, por los Estados-Nación, los ciudadanos deberían de obtener los mismos derechos en todos los países, desarrollándose así la noción del "Ciudadano global o universal".⁶² Obviamente, siguen existiendo prácticas proteccionistas en muchos países, que las convenciones de derechos humanos no son ratificadas o puestas en marcha, y los Estados se siguen remitiendo al concepto de ciudadanía. Por tanto, es imperativo examinar las cuestiones de los derechos humanos, en un mundo donde la globalización puede retar a la soberanía de cualquier Estado-Nación.

Otros autores como Peter Schuck, han desarrollado la idea de la "ciudadanía postnacional",⁶³ donde la pertenencia va más allá de parámetros territoriales o nacionales, y responde a las emergentes comunidades transnacionales. Para convertirse en ciudadano postnacional o global es necesario entonces tener identidades múltiples o colectivas, y haber sufrido una "desterritorialización", en la que su pertenencia a un territorio determinado pasa a un segundo plano, ya que se ha convertido en un actor internacional.

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

A pesar de que la discusión del tema ha sido muy controvertido y altamente politizado, lo novedoso de estas reformas estriban en que han tendido hacia la

62 *Ibidem* p 18-19

63 Christian Joppke (1998, p. 221)

convergencia entre los distintos Estados europeos. En algunos países de la UE se ha facilitado la naturalización y se ha permitido la doble nacionalidad. En algunos casos se han otorgado ciertos derechos y beneficios a los "No Ciudadanos", sobre todo a los residentes permanentes, refugiados, residentes temporales. Esto se debe a la nueva percepción y/o noción de la persona "*personhood*", en el sentido de que el individuo es primero ser humano, y luego un nacional. La influencia preponderante sobre este debate proviene, como ya lo señale, de las políticas y discursos sobre derechos humanos en los regímenes transnacionales e internacionales; y de las decisiones tomadas en cortes nacionales para proteger a los inmigrantes.⁶⁴

Feldblum nos señala que los desarrollos post-nacionales no son una simple extensión de los desarrollos de la ciudadanía nacional, sino que están desplazándola. Rompen esta lógica al llevar al concepto de ciudadanía más allá de los parámetros del Estado-nación, acompañados por otras reconfiguraciones.⁶⁵ Se podría afirmar entonces, que están surgiendo nuevos sistemas de gobernar. Está ocurriendo un alejamiento del estatismo —es decir, del derecho absoluto de los Estados de representar a su pueblo en el derecho y las relaciones internacionales— mientras que hay una apertura conceptual y operacional hacia el surgimiento de nuevos sujetos y actores del derecho internacional.⁶⁶ Esto ha provocado desacuerdos entre distintos sectores estatales, entre los poderes judicial, legislativo y ejecutivo, en temas como la defensa de los derechos humanos de los inmigrantes y de los refugiados.

En virtud de que los derechos humanos restan autoridad al Estado sobre sus nacionales y contribuyen a transformar el sistema interestatal y el orden legal internacional, para Sassen la ciudadanía ha dejado de ser la única forma en la que un residente de un país puede acceder a sus derechos, modificándose así la noción de nacionalidad.⁶⁷ Aunque de ninguna manera es una norma, en algunos casos, los inmigrantes ilegales o indocumentados han logrado nuevos "contratos

64 Miriam Feldblum (1998, p. 238-239)

65 *Ibidem* p. 240-241

66 Saskia Sassen (1998, p. 69-70).

67 *Ibidem*, p. 71.

sociales" donde sus derechos no se definen en términos de soberanía o nacionalidad.⁶⁸ Es previsible que en el futuro cercano se de una gran controversia en la discusión de los retos que enfrenta categorías como la ciudadanía postnacional, global o universal, en virtud de que los intereses locales de cualquier nación, afectarían los derechos y beneficios, previamente establecidos, y logrados por los ciudadanos tradicionales de las naciones.

A pesar de que el concepto tradicional de ciudadanía como la persona que pertenece o es miembro a un Estado-Nación, se ha transformado gracias al proceso de globalización, hoy día persisten enormes problemas de pertenencia como ciudadanos entre aborígenes y sus comunidades; entre inmigrantes indocumentados y sus países de origen; entre refugiados y sus comunidades, lo que ha expuesto el problema de pertenencia. Dicho fenómeno ha impactado y hasta erosionado los diferentes supuestos de identidad nacional: a) ha puesto en entredicho el entendido de que los habitantes de una nación son la esencia del Estado, entidad que integra a todos los habitantes de un territorio; b) ha trastocado la autonomía estatal, en virtud de que hoy las fuerzas del mercado juegan un papel preponderante y no necesariamente pueden ser controladas por los gobiernos de los estados; c) ha puesto en duda que existe una identidad nacional "única" en estados orgullosos de su cultura, supuestamente homogénea.

Por su parte, los "Multi-Nacionales o multi-ciudadanos" –aquellos individuos que cuentan con mas de una nacionalidad–o los que apoyan esta tendencia, están promoviendo múltiples identidades o la heterogeneidad cultural y social. Sin embargo, están conscientes que la propia heterogeneidad ha promovido a su vez, crecientes movimientos intolerantes que han redundado en la marginación social de ciertas minorías étnicas; y que dicha marginación ha traído como consecuencia el aislamiento de minorías y la falta de integración en la sociedad, lo que vendría a constituirse en la contradicción misma del espíritu de globalización.

Es un hecho que la globalización ha impuesto nuevos retos no solo a los estados, pues en virtud que la creciente movilidad de personas en el ámbito internacional, cuestiona hoy las bases de la ciudadanía o los sentimientos de

⁶⁸ Christian Joppke (1998b).

pertenencia y lealtad a una sola nación, como son los que hoy cuentan con doble nacionalidad o hasta triple. Es más, algunos semi-viven en un país y trabajan en otro, inclusive sin ser este último el de su ciudadanía.

Con respecto al controvertido concepto de doble nacionalidad, este se deriva de las reglas que rigen a la ciudadanía, por lo que me permito abrir un paréntesis dentro de este apartado para realizar una breve explicación. El concepto ha sido controvertido, porque se percibe que son afectados los intereses de los ciudadanos "originales" de un país, quienes temen que sus derechos se vean devaluados por ser otorgados, de manera muy fácil, a otros o que, por ejemplo, su carga fiscal aumente excesivamente. Los comportamientos sociales que crean oportunidades de adquirir otra nacionalidad —como lo son los matrimonios "mixtos" y la migración— se han vuelto más comunes, al mismo tiempo que las reglas que rigen a la doble nacionalidad han cambiado para facilitar a los inmigrantes su adquisición. Un hecho importante que facilita la doble nacionalidad son las nuevas leyes en los países de origen de los inmigrantes que les permiten mantener su nacionalidad aún adoptando otra.

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

En cuanto al estado receptor, el estatus de doble nacionalidad es ventajosa, ya que además de la entrada de más ingresos —impuestos por ejemplo—, ayuda a la incorporación de los inmigrantes, legitima las políticas migratorias, evita la discriminación y refuerza el valor político de incluir la participación de todos bajo

una misma autoridad democrática. Se estima que el costo más significativo de la doble nacionalidad, es el peso fiscal que los dobles ciudadanos son para el Estado, ya que deben proveerles servicios y beneficios sociales, lo que además puede llegar a irritar y crear grandes controversias en la sociedad donde se establecen. Asimismo, otro costo adicional lo constituye la obligación estatal a proteger diplomáticamente a un ciudadano. No obstante, el debate sobre las desventajas de la doble nacionalidad se centra casi siempre en cuestiones políticas, tales como la posibilidad de votar en dos países, en términos de deslealtad y/o manipulación.

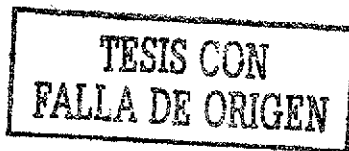
Es un hecho que la doble nacionalidad cuestiona la identidad y unidad política, ya que introduce individuos que estaban comprometidos con otros valores o culturas políticas y que, muchas veces estos individuos se naturalizan únicamente por razones pragmáticas, por ejemplo, para la obtención de beneficios sociales. Más aún, uno de los argumentos en contra de la doble nacionalidad se refiere al hecho de que, esta retarda o impide la completa asimilación de los inmigrantes, dado que refuerza los lazos con su comunidad de origen.⁶⁹ En virtud de que la Constitución Mexicana se ha reformado para establecer una política de doble nacionalidad, esta temática se retomará en el capítulo correspondiente a la respuesta de México:

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

Después de analizar las diferentes aproximaciones teóricas e ideologías que explican las razones por las cuales se generan movimientos transnacionales de migrantes podríamos concluir que, ningún acercamiento teórico o ideológico se ajusta exclusivamente a la formulación de las políticas migratorias estadounidense

⁶⁹ Peter Schuck (1998a, pp. 221-229)

y canadiense, ya que no solamente una y a la vez todas explican el complejo sistema que, a través de los años han generado tanto países de "colonización" con políticas expansionistas como Estados Unidos y Canadá. Muchos ideólogos han contribuido al entendimiento de la formulación de políticas migratorias en diferentes aspectos, por lo que no existe solamente un ideólogo que nos de luz general para explicar la política migratoria de un país o región en particular. Los que he descrito solo constituyen unos cuantos que nos han conducido por diferentes disciplinas y perspectivas con el fin de lograr un mejor entendimiento de las principales razones por las cuales el emigrante toma la decisión de salir de su país, y las principales respuestas que han adoptado las naciones receptoras y más recientemente las regiones con unidades transnacionales.



II. CIUDADANOS Y NATURALIZADOS VS RESIDENTES PERMANENTES Y TEMPORALES.

A) Ciudadanos y Naturalizados

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

Castles y Davidson nos señalan que los ciudadanos poseen un amplio rango de derechos civiles, políticos y sociales que, a su vez, les imponen obligaciones hacia la comunidad y el Estado. Preferencialmente, un ciudadano pertenece a un sólo Estado. Por su parte, se espera que el Estado incluya a todas las personas que viven en su territorio. De la misma manera, es de esperarse que exista una homogeneidad cultural suficiente para lograr un acuerdo en las reglas básicas de convivencia, a pesar de las diferencias en los valores individuales o de grupo que pudiesen prevalecer. Más aún, una de las metas de la democracia, ha sido asegurar la participación -bajo los términos de la ciudadanía- de todos los grupos excluidos dentro de un Estado⁷⁰. En este sentido, la democracia implica un ciudadano activo, capaz de participar en el ejercicio del poder político y no solamente un ciudadano pasivo que sustenta ciertos derechos.⁷¹

El trabajo de T H Marshall, un sociólogo inglés, que escribió sobre la teoría de la ciudadanía, nos brinda un estudio completo, pero limitado al caso británico. Desde la década de los cuarenta apuntaba la contradicción entre la igualdad política formal y la persistencia de inequidades económicas y sociales en la sociedad capitalista. Distinguió tres tipos de derechos ciudadanos, que surgieron

⁷⁰ Stephen Castles and Alastair Davidson (2000, p. VII)

⁷¹ *Ibidem*, p. X

progresivamente: Los *derechos civiles* que se desarrollaron en el siglo XVIII como derechos negativos, en el sentido de que se le daba la protección a la propiedad privada, a la libertad individual y a la justicia estatal; los *derechos políticos* que surgieron en el siglo XIX como derechos positivos, ya que el ciudadano ahora era visto como un ente activo y podrá tomar parte en la opinión pública y en la toma de decisiones; y, por último, los *derechos sociales* que se desarrollaron en el siglo XIX, en donde los ciudadanos obtuvieron el derecho al trabajo o a los servicios de bienestar. Estos derechos sociales eran vitales para permitir a los miembros de la clase trabajadora una genuina participación en la sociedad como ciudadanos. El trabajo de Marshall ha sido criticado, al implicar que el surgimiento de los derechos sociales marca “el fin de la historia de la ciudadanía”. La utilidad de su trabajo radica en haber aportado la idea de la *interdependencia* de los diferentes tipos de derechos: es imposible tener derechos civiles y políticos completos sin un cierto grado de derechos sociales. Es decir, que los derechos sociales son un indicador tan importante de la ciudadanía como los políticos y que pueden dar paso al surgimiento de los segundos, como sucedió en la Unión Europea.⁷²

La ciudadanía no es un concepto universal, sino uno derivado de las historias propias y culturas específicas de cada nación. Debemos de recordar que, para los griegos y la Europa Medieval, así como para la Francia revolucionaria, existían diversas perspectivas y análisis del origen de la ciudadanía. Las grandes migraciones no esperadas hacia los países Europeos, promovieron de hecho el estudio de la ciudadanía y nacionalidad, tema que tradicionalmente había sido menos abordado en los países de colonización, precisamente porque la inmigración es parte de su “mito fundador” y la naturalización de los inmigrantes había sido más fácil, gracias a la aceptación del principio de *jus soli*, a diferencia de Europa, donde el principio más usado es el *jus sanguinis*.⁷³

En este sentido, en general, los países “*Settlers*” o de “colonización”, que aceptan grandes escalas de migración, como han sido Canadá, Estados Unidos y Australia han adoptado como política ciudadana el principio de *Jus soli* que

⁷² *Ibidem*, p. 104

⁷³ Barbara Schmitter Heisler (2000, p. 77-96).

implicaría la obtención de la ciudadanía por lugar de nacimiento, es decir, por el simple hecho de haber nacido en un país. En cambio, los países “*nonimmigrant*” o “etnicistas” han escogido el principio de *Jus Sanguinis* que significa la obtención de la ciudadanía por parentesco o sangre, ya que abrazan el principio de preservar su sociedad lo más homogénea que se pueda y, por ende, han favorecido la posibilidad de contratar trabajadores extranjeros temporales, en caso de requerirlos. Los Europeos no se han caracterizado por aceptar grandes flujos migratorios y su orgullo está basado, precisamente, en haber escogido el principio basado en la herencia de sangre. Por lo anterior, la ciudadanía se puede obtener tanto por el principio de *jus soli* como el de *jus sanguinis* y, como ya señalé anteriormente, cada vez más, se aceptan ciudadanía duales o triples.

Es importante destacar que para los Estados Unidos y Canadá, la construcción de una nación significó el ingreso de un cúmulo importante de inmigrantes, lo que conllevó a una participación cívica y un compromiso para propagar los valores democráticos. Por el contrario, los europeos que no se consideran a sí mismos naciones de inmigrantes, en general, rechazan la diversidad étnica, valor que para ellos constituye un factor positivo de su sociedad y por ende, en ocasiones la inmigración masiva es vista como una amenaza para su unidad nacional y el bien común.

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

Como ya señalé con anterioridad,⁷⁴ la globalización ha impuesto nuevos retos a los Estados, y se ha cuestionado si la creciente movilización internacional de las poblaciones, debería de establecer nuevas bases de pertenencia a un sólo

⁷⁴ Stephen Castles and Alastair Davidson (2000).

Estado, ya que cada vez más, hay personas con múltiples ciudadanía viviendo en más de un país (o en otro diferente al de su ciudadanía) Esta situación ha erosionado o modificado las fronteras nacionales y ha dificultado los proceso de aculturación y asimilación, dada la creciente heterogeneidad de los valores culturales.

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

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

Aunados a los principios de *jus sanguinis* y *jus solis*. Castells y Davidson, plantean un modelo nuevo para otorgar la ciudadanía denominado *jus domicili* -ley de residencia-. Dicho principio esta tomando mucha fuerza, y establece que un individuo puede obtener ciudadanía a través de la residencia continua en un país.⁷⁵ Estima que el acceso a la ciudadanía para la segunda y subsecuentes generaciones, debería facilitarse extendiendo a los hijos de inmigrantes el principio de *jus soli* o la combinación de éste con los principios de *jus sanguinis* y *jus domicili*. Por ejemplo, los hijos de los inmigrantes nacidos en cualesquiera de los

⁷⁵ *Ibidem* (2000, p 100).

países de colonización, son ciudadanos automáticamente. En algunos países etnicistas⁷⁶ los hijos de inmigrantes se convierten en ciudadanos al alcanzar la mayoría de edad; en otros, como Austria y Suiza, sigue habiendo grandes restricciones; por lo que muchos de los extranjeros permanecen en ese estatus a pesar de haber nacido ahí; y, finalmente, hay algunos como Alemania, donde se han suscitado cambios al haber introducido el principio de *jus soli* además del de *jus sanguinis*.

La ciudadanía no es siempre un proceso que se tiene o no, ya que, en respuesta al gran número de inmigrantes que fluyen y se establecen en un lugar determinado, algunos países han desarrollado formas de quasi-ciudadanía que brinda algunos de los derechos que posee el ciudadano⁷⁷. Un importante ejemplo en este sentido es la ciudadanía que el Tratado de Maastricht introdujo para la Unión Europea en 1991. No obstante, este tipo de ciudadanía implica ciertos problemas. Por ejemplo, la ciudadanía de la Comunidad Europea está ligada a la de los Estados miembros y sólo brinda un número limitado de derechos políticos, aunque un número considerable de derechos sociales. No gozan de este privilegio los miembros de los terceros países o "extra-comunitarias", lo que es visto por algunos como una forma excluyente de crear una identidad europea. A pesar de esto, la ciudadanía europea puede ser tomada como un ejemplo importante en la construcción de una "membresía total" o "membresía comunitaria". La cuestión es si este tipo de membresía será de un Estado excluyente o de un nuevo tipo de entidad democrática transnacional.

A pesar de que hoy muchas personas tienen doble o triple nacionalidad, algunos inmigrantes o refugiados, sin ser ciudadanos, obtienen derechos similares a los ciudadanos en virtud de que han tenido una residencia prologada o gracias al derecho internacional. Los residentes extranjeros legales y permanentes tienen diferencias sustantivas con los ciudadanos. En algunos países no necesariamente tienen acceso a todos los beneficios públicos propios de los ciudadanos, aunque en otros si son sujeto de ellos. Esta situación ha causado una gran controversia en

⁷⁶ Como serían Francia, Suecia, Holanda, Bélgica e Italia

⁷⁷ *Ibidem*.

naciones como Estados Unidos. Ahora bien, los residentes temporales ingresan precisamente, por un tiempo y propósito determinado; por lo que, deben salir en el periodo estipulado y certificado en su visa. Como ya señalé con anterioridad, en el caso de Canadá y Estados Unidos, los extranjeros que ingresan en forma temporal lo hacen con la categoría de no-inmigrantes.

Podríamos decir entonces que la ciudadanía provee a los individuos de una seguridad frente al mundo exterior, y promete un estatus político y social, y una identidad nacional en el escenario doméstico. Como bien lo señala Peter Schuck, el sentido normativo de la ciudadanía puede inferirse de la distancia que separa a los ciudadanos o "*insiders*" de los extranjeros o "*outsiders*" en cuanto a sus derechos y obligaciones.⁷⁸

B) Residentes Permanentes y Temporales.

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

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

⁷⁸ Peter H. Schuck (1998 pp 192-193)

incentivo para que, aquellos que desean ser miembros de la nación, obtengan la naturalización.

En el caso de Estados Unidos existen ciertas inequidades: los residentes permanentes tienen un menor derecho que los ciudadanos, en virtud de que un "insider" debe apoyar económicamente como patrocinador al "outsider" – generalmente miembros familiares- para obtener el estatus de inmigrante, que lo que tiene un ciudadano estadounidense. No obstante, se debe reconocer que como producto de su política de reunificación familiar los parientes inmediatos de los ciudadanos reciben un estatus preferencial sin tomar en consideración la cuota establecida para ellos; los hijos de los ciudadanos tienen un estatus preferencial dentro de el sistema de cuotas. En contraste, las esposas (os) así como los hijos no casados de los residentes permanentes califican por una preferencia numérica limitada y sus descendientes no reciben ninguna preferencia del todo.

Otra cuestión de suma importancia, es que un residente permanente puede estar sujeto a deportación, por haber cometido algún acto criminal. A pesar de que son pocos los casos que se han registrado al respecto, legalmente se puede incurrir en ello. En este sentido, es importante señalar que la Suprema Corte estima que la deportación no es un castigo y, por consiguiente no requiere de garantías constitucionales; no obstante, se sabe que la deportación en este caso, puede causar grandes daños a la persona deportada y a los familiares que deja.

Pero hoy, en Estados Unidos, la diferencia más controvertida entre ciudadanos y residentes permanentes es el relativo al acceso a los servicios públicos sociales, en virtud de que las leyes de Inmigración y Bienestar Social de 1996, han limitado su acceso a ciertos programas de bienestar social. A partir de entonces, cualquier extranjero que reside en Estados Unidos tiene que comprobar que es autosuficiente o que tiene algún familiar que lo apoye o funciona como su "patrocinador"

La situación para los residentes permanentes, ha cambiado sustantivamente, por lo que se podría decir que además de establecer una política discriminatoria en contra de los no ciudadanos, al mismo tiempo instituyeron – quizás como consecuencia no intencionada- una revitalización de la política de

naturalización, enviándoles un mensaje a los residentes legales que se naturalicen, tan pronto como le sea posible para rescatar los servicios sociales perdidos. Cabe mencionar que tan solo el 14% de los residentes permanentes en Estados Unidos se han naturalizado. Se estima que el promedio de años para que un residente se naturalice en Estados Unidos es de 10 años ⁷⁹.

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

Los países importadores de mano de obra contratan trabajadores extranjeros en forma temporal, con el propósito de aumentar trabajadores al mercado laboral, sin necesariamente tener que añadir residentes permanentes y/o ciudadanos a la población. En la mayoría de los casos, pueden ajustar su estatus para poder optar por una residencia permanente.

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

La contratación legal de trabajadores extranjeros, se puede llevar a cabo a través de acuerdos internacionales, de carácter bilateral o multilateral. Los convenios bilaterales se hacen entre países exportadores e importadores de mano de obra. A través de estos acuerdos se establecen contratos mínimos que especifican el proceso de reclutamiento, así como las condiciones de trabajo que se establecen entre trabajador y empleador. El Convenio de Braceros entre México y Estados Unidos que concluyó en los años sesenta y el actual Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos entre México y Canadá, son ejemplos de convenios de carácter bilateral. Por su parte, los acuerdos

⁷⁹ Peter Schuck, "The legal rights of citizens and aliens in the US", en Myron Weiner and Tadashi Hanani (1998 b, p. 260-263).



multilaterales de trabajadores temporales, se hacen por lo general para permitir el libre movimiento de personas en una región determinada. El caso de la Unión Europea es un ejemplo de este tipo de acuerdos, en donde se les permite a los miembros de la Unión, el derecho a trabajar en otro estado miembro

No obstante, la mayoría de los trabajadores extranjeros, temporales o permanentes, ingresan a los países importadores de mano de obra bajo acuerdos internos, es decir unilaterales. Las leyes y regulaciones del país sede, establecen los requisitos que debe cumplir el empleador para recibir el permiso de las autoridades correspondientes, para poder contratar trabajadores extranjeros, sin necesariamente especificar el proceso de reclutación. En general, los trabajadores extranjeros son admitidos para llenar un empleo vacante en un determinado sector, por un período específico, mismo que ha solicitado un empleador en especial. Su esfuerzo y buen desempeño en el trabajo, no constituyen elementos suficientes para poder obtener la residencia permanente o la ciudadanía.⁸⁰ Los trabajadores extranjeros pueden solicitar su ingreso, tramitando una visa de trabajo; ingresar en el mercado laboral con una visa de turista, y permanecer mas tiempo de lo permitido (*visa abusers*), o bien simplemente pueden cruzar la frontera a pie, nadando por un río, o en un barco por el mar y ser contratado en el mercado laboral sin documentos migratorios.

⁸⁰ La Organización Internacional del Trabajo, a través de su convención 143, establecida en 1975 recomienda que los trabajadores extranjeros deben adquirir su residencia permanente o estatus de inmigrante, es decir, el derecho a vivir y trabajar en empleos del sector público y privado, después de dos años consecutivos de haber trabajado temporalmente sin embargo, muy pocas naciones han adoptado estas recomendaciones. W.R. Boning y J. Wrecking (1999, p. 7)

III. NATIVISMO Y RESTRICCIÓN EN LA POLÍTICA MIGRATORIA ESTADOUNIDENSE Y CANADIENSE EN EL SIGLO XX.

1. ESTADOS UNIDOS

A) Orígenes⁸¹

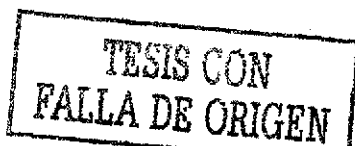
Desde sus orígenes, los estadounidenses propiciaban la inmigración, dado que se tenía un amplio y despoblado territorio. Se buscó mano de obra extranjera, proveniente de Europa -principalmente de Gran Bretaña y Alemania-, para la construcción de caminos, puentes, canales, ferrocarriles, pueblos y hasta ciudades. No obstante, se generó un debate en torno a los costos que implicaba el aceptar cierto tipo de inmigrantes, surgiendo desde entonces posiciones nativistas.

Ya Benjamin Franklyn en 1753, 23 años antes de que se firmara la Declaración de la Independencia, prefería a los inmigrantes provenientes de la Gran Bretaña pues consideraba que "los alemanes, a pesar de ser excelentes maridos y trabajadores al contribuir para el crecimiento de la nación..... por desgracia arribaban.... los mas estúpidos de su propia nación,.... pocos hablan Inglés y, su particular indiscreción junto con la nuestra, algún día podrán ocasionar grandes desordenes entre nosotros".⁸²

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

⁸¹ Para una mayor información consultar: Mónica Vereza C. (1983); Manuel García y Griego y Mónica Vereza C. (1988a y 1988b); Mónica Vereza C. (en prensa-a)

⁸² Carta de Benjamin Franklyn a Peter Collison en mayo de 1753, en Edith Abbott, (1969, p. 415-416).

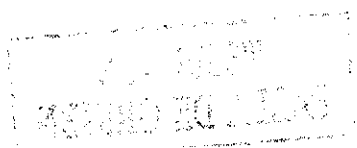


Hasta después de la Guerra Civil, no existían límites a la inmigración, prácticamente tenían una política de “puertas abiertas”. Algunos investigadores han denominado a esta época como “la era de la puerta de oro”, cuando las actitudes liberales hacia la inmigración predominaron sobre el nativismo latente. Así tenemos, por ejemplo, que en 1862 fue aprobada la ley *Homestead Act*, la cual fue diseñada para atraer pobladores a los estados occidentales. Poco después, en 1864, se aprobó la ley *Contract Labor Act*, la cual daba la pauta a los contratos para la migración laboral. En ese entonces, el presidente Abraham Lincoln, consideraba que los inmigrantes contribuían al bienestar económico y que se requería de mano de obra extranjera, necesaria especialmente para la agricultura y minería. Incluso, en 1868 se llegó a celebrar un tratado con China, el cual hacía referencia a la libertad de migración entre dos países para viajar, comerciar e incluso se otorgaba el permiso para permanecer en el territorio, aunque no necesariamente significaba la posibilidad de obtener la ciudadanía.⁸³ Esta actitud con los chinos se revertiría posteriormente. No obstante, siempre existió el temor de recibir más inmigrantes de los que podía absorber su sociedad. George Washington, con frecuencia consideraba que “América se estaba convirtiendo en un asilo para los oprimidos y perseguidos de todas las naciones y religiones”⁸⁴ Así, durante los primeros años de la República, algunos estados habían adoptado ciertas leyes que imponían restricciones a la movilidad de la población, principalmente para prohibir la entrada, por ejemplo, de los “no deseables” como los convictos por crímenes, los discapacitados, los enfermos contagiosos y los débiles mentales, entre otros. Es más, aún cuando se importaban esclavos de raza negra se establecieron ciertos límites, inclusive una cuota, para que no se abusara de este comercio de humanos.

Ya desde fines del siglo XVIII había surgido cierta animadversión en contra de los extranjeros, y se comenzaban a imponer ciertos límites a su libre ingreso. A pesar de que se impusieron cuotas, preferencias y restricciones a la entrada de inmigrantes, los republicanos solían expresar cierto temor a la posibilidad de estar

⁸³ Debra L. Delaet (2000, p. 25).

⁸⁴ Rogers M. Smith (1997, p. 149).



creando una sociedad con ciudadanos de segunda clase y con ello violar los principios de la constitución. Así, el Congreso aprobó la *Naturalization Act of 1798*, una ley nativista diseñada para disuadir que los inmigrantes obtuvieran la ciudadanía, y de esa forma poder deportar a los disidentes silenciosamente. Desde entonces, los nativistas estaban preocupados no solamente por la posible obtención de la ciudadanía por parte de los inmigrantes, sino también por su eventual participación democrática a través del voto.⁸⁵

Por su parte, los federalistas en el Congreso estimaban que el derecho a la ciudadanía americana no debería escogerse, sino por el contrario, esta solo debía ser otorgada a individuos por razones de nacimiento y herencia sanguínea, enfatizando que ciertos tipos de "sangre" era más americana que otros tipos.⁸⁶ No hay que olvidar que el interés de las élites blancas por conservar una supremacía blanca, es decir una hegemonía protestante, un patriarcado y una predominancia anglosajona, fue la filosofía del nativismo y ha sido una constante en la historia americana.

La primera legislación restrictiva para establecer control sobre la admisión de inmigrantes a Estados Unidos, la Ley de Inmigración (*Immigration Act*), aprobada por el Congreso en 1875, marcó el inicio de una regulación federal directa sobre la inmigración. El primer límite que se estableció para la admisión de inmigrantes, fue para aquellos que procedían del Oriente. Un año después la Suprema Corte afirmó que los asuntos de inmigración le correspondían al Congreso por la Constitución y en 1882, el Congreso promovió la primera ley de exclusión china (*The Chinese Exclusion Act of 1882*)⁸⁷, debido al fuerte incremento de la inmigración proveniente de ese país, a causa de una hambruna en la región de Cantón y la demanda de trabajadores en ese momento en la Unión Americana. Asimismo, durante el mismo año el Congreso hizo efectivo el primer Estatuto General sobre Inmigración, el cual excluía a pobres y criminales y legislaba un impuesto de cincuenta centavos para los gastos de inspección al arribo de los

⁸⁵ *Ibidem*, p. 226

⁸⁶ *Ibidem*, p. 153

⁸⁷ La ley de exclusión china, con diversas extensiones, permaneció en vigencia hasta la Segunda Guerra Mundial (IIIGM), época en que fue abolida

extranjeros. El propósito de esa inspección era buscar -e impedir la entrada- a "convictos", "lunáticos", "débiles mentales" o cualquier persona susceptible de convertirse en una carga pública

En 1885, el Congreso norteamericano promulgó la primera Ley sobre Contratación de trabajo para Extranjeros (*Alien Contract Labor Act*). Por primera vez en la historia, se establecía como ilegal el contrato o la importación de trabajadores extranjeros o cualquier forma de atraer inmigrantes hacia EU, ya fuera para propósitos de trabajo o llevar a cabo un servicio⁸⁸ Dicha ley fue diseñada para poner fin a la práctica de importar trabajo barato del extranjero. La causa principal para que se promulgara esta ley fueron las constantes quejas provenientes de las organizaciones laborales estadounidenses. Desde entonces, dichas organizaciones estimaban que la contratación de mano de obra extranjera, ocasionaba un descenso en los salarios y en las condiciones de trabajo de la mano de obra local. Tres años después, en 1888, esta ley fue enmendada y establecía la deportación de inmigrantes que tuvieran un año de haber entrado al país si violaban las leyes del contrato de trabajo.

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

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

⁸⁸ Debra L. Delaet (2000, p. 27).

"No podemos tener mucha inmigración del tipo correcto, y no debemos tener ninguna del tipo incorrecto. Es necesario es crear un sistema en donde los inmigrantes no deseables se mantengan fuera por completo, mientras que los inmigrantes deseables se distribuyan apropiadamente en el país" ⁸⁹

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

Sin embargo, a pesar de su política restrictiva se admitió una cantidad importante de extranjeros, ya que durante el período 1861-1900 entraron al país 14,300,000 inmigrantes procedentes principalmente de varios países europeos y orientales. Durante las dos primeras décadas del siglo XX la inmigración se incrementó sustancialmente: 14,500,000, cifra muy semejante a la del período de los últimos 40 años del siglo XIX (véase Cuadro 2). Esta situación fue ocasionando que la opinión pública norteamericana presionara en favor de una reglamentación más restrictiva con respecto a la inmigración

El aumento de inmigración japonesa despertó nuevamente sentimientos nativistas y xenofóbicos, y comenzaron a introducirse proyectos de leyes excluyentes, lo que a su vez suscitó protestas por parte de Japón. En virtud de que la ley de inmigración de 1907 autorizó al jefe del ejecutivo a establecer acuerdos internacionales para reglamentar la inmigración, el presidente Theodore Roosevelt no solo se opuso sino que haciendo uso de su autoridad, estableció un "Acuerdo de Caballeros" (*Gentlemen's Agreement*) con Japón para limitar el número de trabajadores japoneses que deseaban ingresar a Estados Unidos. Asimismo, dicha ley elevó el impuesto migratorio a cuatro dólares, y añadió las categorías de excluibles a imbeciles, débiles mentales, a personas con defectos físicos y mentales, tuberculosos y mujeres con propósitos inmorales

El Congreso continuó aprobando enmiendas a la Ley de Inmigración, todas ellas de corte restrictivas. Siguieron prevaleciendo sus sentimientos nativistas, de tal manera que la Ley Orgánica de Inmigración adoptada en 1917, estableció restricciones a los inmigrantes provenientes de algunos países asiáticos, así como a los: analfabetas, psicópatas, alcohólicos, por no señalar a vagos y

⁸⁹ *Ibidem*, p. 23.



desempleados.⁹⁰ Reemplazaba las anteriores leyes que excluían a la inmigración asiática, pero simultáneamente creaba una especie de zona asiática, llamada también "barrera", negándoles la residencia permanente. Estableció que eran inadmisibles personas originarias de ciertas zonas de China, India, Persia, Birmania, Siam y los Estados Malayos; parte de Rusia, Arabia y Afganistán, también la mayor parte de las Islas Polinesias y las islas de la India Oriental. Además se había estipulado reducir la inmigración proveniente del sur y este de Europa, pues se estimaba que no era la deseable. Por primera vez se estipulaba como delito introducir ilegales refugiados.

En 1921, la Ley de Emergencia Restrictiva a la Inmigración (*Emergency Immigration Restriction Act*), estableció cuotas temporales de inmigración anuales, basadas en el origen nacional. Para 1924, la Ley de Cuotas por Origen Nacional (*National Origins Quota Law*), establecía la creación de un sistema de cuotas permanente, tendiente a aminorar el número de personas nacidas en el extranjero que estuvieran viviendo en Estados Unidos desde 1910. A partir de esta fórmula tramposa, el 55% de un total de alrededor de 350,000 inmigrantes admitidos anualmente, deberían de reservarse para inmigrantes provenientes de Europa del norte y occidental y, el resto, para los europeos del sur y del oriente y, con ello, se conservaría un país predominantemente sajón y particularmente blanco. De esta manera, se restringió el número de visas, en general, y solo se otorgaron a aquellos extranjeros originarios de las naciones, que coincidieran con una proporción mayoritaria de los inmigrantes radicados en Estados Unidos que se hubiesen empadronado para el Censo de 1910. Es decir, con esta fórmula tramposa y obvia, se le dio prioridad a aquellos inmigrantes provenientes de Europa Nor-Occidental, dado que constituyeron los que, en mayor proporción, se empadronaron en dicha ocasión.

Fue en 1924 que también se estableció la necesidad de emitir visas de inmigración, como requisito para ingresar a Estados Unidos. No obstante, dicha

⁹⁰ Cabe destacar el Departamento del Trabajo se valió de una excepción, la cual permitió admitir temporalmente como trabajadores inmigrantes a decenas de miles de mexicanos y canadienses con sus familias, acción que ha sido denominada como el "Primer programa de Braceros", muy diferente al que se firmara posteriormente en 1942 en Mónica Vereá C. (1983, p. 61)

ley fue la primera que admitió a ciertos extranjeros como inmigrantes "no sujetos a cuota", creando un régimen de excepción dirigido en realidad a los mexicanos que trabajaban en la agricultura del sur de Estados Unidos, dentro de la categoría de inmigrantes del hemisferio occidental. Con el sistema de cuota y las categorías excluyentes impuestas por la ley norteamericana, sobre todo la de analfabetos, muchos inmigrantes europeos comenzaron a buscar la entrada ilegal a través de las fronteras terrestres de Canadá y México. El objetivo de la ley promulgada en 1924, era claramente mantener el equilibrio de personas provenientes del norte de Europa, principalmente británicos, y limitar la entrada de inmigrantes de Asia y del sur de Europa. Dicha ley está en desacuerdo con la Enmienda 14 a la Constitución de Estados Unidos, en donde se señala que se prohíbe la discriminación sobre la base de raza u origen nacional ⁹¹

B) Establecimiento de los límites

Para fines del siglo XIX, comenzaron a llegar a territorio estadounidense, un número importante de inmigrantes procedentes del sur y oriente de Europa, quienes en su mayoría eran más pobres y menos capacitados que los anteriores. Se calcula que alrededor de 26 millones de inmigrantes ingresaron entre 1880 y 1924, cantidad significativamente mayor a la de cerca de 10 millones que habían ingresado entre 1820 y 1880. Este incremento tan importante de inmigrantes, ocasionó que la opinión pública estadounidense cambiara su percepción y mostrara actitudes adversas a la admisión de extranjeros. Por tal motivo, demandó el establecimiento de nuevas restricciones a la inmigración.

Podemos observar claramente en los ciclos económicos del devenir de la historia estadounidense que, cuando ha habido períodos de casi pleno empleo, por lo general ha surgido una escasez de mano de obra, la cual ha sido satisfecha por inmigrantes, para llenar los huecos del mercado laboral. Sin embargo, hay que reconocer que esos empleos, se han caracterizado por tener condiciones

⁹¹ Bárbara Strickland (1978, p. 19)

laborales no muy deseables, como largas jornadas de trabajo, y baja remuneración.

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

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

Con la depresión económica de 1929, no solo bajo significativamente el flujo de inmigrantes sino muchos de ellos fueron repatriados o retornaron voluntariamente a sus lugares de origen, tendencia que continuó durante la década de los treinta, prolongándose hasta la Segunda Guerra Mundial.⁹² Los latinos en general y los mexicanos en particular, confrontaron una situación sumamente difícil, dado que los empleos comenzaron a escasear. En aquel

⁹² Cabe destacar que a principio de la década de los veinte la SRE creó el Departamento de Repatriaciones, repatriándose alrededor de 100,000 mexicanos. El gobierno de México exhorto a la vez a la población mexicana a que permaneciera en su país, época en que fue creada la Patrulla Fronteriza. Posteriormente en 1929, el gobierno de México creó el Comité Nacional de Repatriación, debido al cuantioso flujo de inmigrantes repatriados en Manuel García y Griego (1983).

entonces, muchos mexicanos que habían vivido por décadas, con sus familiares e inclusive con sus hijos nacidos allá y por ende ciudadanos norteamericanos, tuvieron que emprender el éxodo de retorno a México, quedando separados en muchos casos de sus familias por varios años. En lugar de utilizar el proceso de deportación, los estadounidenses muy hábilmente establecieron una fórmula de repatriación voluntaria, evitándose con ello los costo de expulsión. Durante la depresión económica alrededor de 400,000 personas fueron repatriadas a México, sin el proceso de deportación formal.⁹³

Cuando la Gran Depresión terminó y en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, los agricultores del sudoeste, comenzaron a demandar un permiso para importar mano de obra que pudiesen llenar los huecos por la escasez de mano de obra prevaleciente. Posteriormente y en virtud del mal precedente establecido por la repatriación de mexicanos durante la depresión, se considero pertinente establecer un convenio formal. El gobierno de México preocupado por el posible mal trato de sus conciudadanos, firmo el 23 de julio de 1942 para ser implementado quince días después, y renovado el 26 de abril del año siguiente, un Programa laboral con México o la primera fase del programa de braceros, con recursos económicos provenientes del "*President's Emergency Fund*" (*Fondo de Emergencia del Presidente*).

Bajo el programa de Braceros⁹⁴ que perduro hasta 1964, México permitiría a sus ciudadanos que viajaran a los Estados Unidos con el fin de trabajar temporalmente en los Estados, convenio sujeto a ser renovable. En dicho acuerdo se establecieron ciertas condiciones, mismas que fueron estipuladas bajo métodos de reclutamiento, transportación, estándares de cuidado de salud, salarios, horas de trabajo, vivienda., etc. Inclusive había una cláusula donde se señalaba explícitamente que no debía de haber discriminación en contra de ellos. Desafortunadamente, las condiciones fueron ignoradas y poco observados tanto por el gobierno estadounidense como sus empleadores, y por ende, los trabajadores mexicanos fueron víctimas de las peores condiciones laborales y

⁹³ Carey Mc Williams, "The great invasion" en Gilbert Paul Carrasco (1997, p. 194)

⁹⁴ Una versión más detallada del programa braceros puede consultarse en Mónica Vereá C. (1983) y Manuel García y Griego y Mónica Vereá C. (1988 a y b)

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

Durante los años cincuenta y sesenta se fue conformando un descontento y muchos grupos se organizaron en diversas comunidades, quienes reaccionaron principalmente en contra de las actitudes nativistas y racistas así como de otras condiciones sociales opresivas. Fue de particular importancia el surgimiento de protestas organizadas por los afro americanos y los latinos. El movimiento de Derechos Civiles de los sesenta tuvo como principal consecuencia la participación creciente, en forma institucional, de la minoría afro americana en la sociedad estadounidense. La gran mayoría de los demócratas, apoyaron definitivamente el movimiento de los derechos civiles y su asociación con grupos minoritarios. Con ello apoyaban políticas migratorias de corte liberal, que enfatizaban los derechos de los inmigrantes y la extensión de Programas de Asistencia Pública para los inmigrantes en general, y para los recién llegados, en particular.⁹⁵

Una respuesta de este descontento y consecuencia del movimiento de derechos civiles lo constituye la enmienda que se llevó al cabo en 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, también conocida como la *Mc Carren Walter Act*. Esta legislación que previamente había sido reformada, modificó la distribución de visas con el fin de impulsar la entrada de inmigrantes más calificados favoreciendo, como siempre a los originarios de países de la Europa Nor-Occidental. Es así que quedó establecido en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, una cláusula especial para los trabajadores agrícolas, lo cual benefició a inmigrantes provenientes de México y con ello se aseguraba que no escasearía mano de obra para este tipo de labores.

En marzo de 1952, se aprobó, por primera vez, la Ley pública 283 la cual estableció la categoría H-2 de no inmigrante en la sección 101(a)(15)(H). Dicha cláusula autorizaba la admisión temporal de trabajadores extranjeros no calificados en pequeña escala y, lo más importante, sin aprobación especial del

⁹⁵ James P. Gimpel and James R. Edwards, Jr. (1999, p. 31)

congreso ⁹⁶ Asimismo, se estableció que el Departamento de Trabajo tendría la legitimidad suficiente para admitir a inmigrantes temporales para trabajar en empleos de carácter agrícola, siempre y cuando no fuera posible encontrar este tipo de mano de obra en la localidad demandante. Es importante mencionar que los trabajadores quedarían al arbitrio y a expensas del empleador y podría ser deportado en el momento en que el empleador ya no lo necesitara.

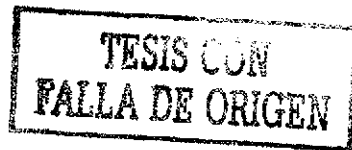
Durante la década de los cuarenta se aprobaron otros programas para resolver el problema de la inmigración indocumentada, que desde entonces ya preocupaba. Se instituyó la categoría especial denominada *Border Commuters*, para que los residentes fronterizos pudiesen cruzar la frontera, ya sea diariamente o por ciertas temporadas para poder laborar temporalmente en ciertos estados del sur de la frontera de los Estados Unidos. Originalmente utilizaban la tarjeta I-151 de color verde por lo que se les denominaban “*green cards*”, pero en 1964 el color de la tarjeta cambió a azul claro, un año después a azul oscuro y posteriormente a rosa y azul.⁹⁷

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

Las enmiendas a la ley de Inmigración de 1965 reestructuraron el marco legal para la admisión de inmigrantes, a pesar de que en ese entonces fue percibida más como parte de su proyecto de derechos civiles que como cambios sustanciales a la ley de inmigración. Por primera vez se abolió el sistema de cuotas restrictivas sobre origen nacional y se aumentó e impuso un límite global al

⁹⁶ Mónica Vereá C (1983, p. 30)

⁹⁷ Migration News (2002), “North America. INS: Border, Detention”, Migration News, vol. 9, no. 5, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mon/may_2002-olmn.html>.



número de visas –170,000 visas para países que no pertenecieran al hemisferio occidental.

Simultáneamente, se estableció un sistema de preferencias para la admisión de inmigrantes que se otorgarían de acuerdo al siguiente orden

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

Evidentemente la legislación fue aprobada sobre la base de que se abrirían las puertas a una sociedad más abierta y plural. Se podría decir que fue un gesto antirracista pues hasta 1965, la legislación migratoria estaba diseñada explícitamente para mantener a los Estados Unidos prioritaria y mayoritariamente con ciudadanos blancos, dado que era muy difícil para los inmigrantes no blancos emigrar y más aún obtener la ciudadanía.⁹⁸

Hasta hoy, el hecho de que alguien se pronuncie en contra de la diversidad es considerado como un intolerante, racista o nativista. Y es precisamente esta diversidad que, en 1965, se percibía como una perspectiva muy atractiva para el fortalecimiento de un mosaico de culturas, que hoy es altamente cuestionada principalmente por ideólogos conservadores. Más aun, estos ideólogos estiman que esta diversidad se ha convertido en un elemento negativo para la composición de su población, dado que las proyecciones derivadas del censo más reciente, indican que la población blanca se volverá minoritaria para mediados de este siglo,

⁹⁸ Los fundadores no pensaban que la diversidad era precisamente lo mejor para su nación. Benjamin Franklin, Thomas Paine, y Thomas Jefferson querían un pueblo americano blanco, pues en 1790 cuando se aprobó la primera ley de Naturalización se requería que aquellos que solicitaran la ciudadanía, deberían de ser "personas blancas y libres".

perspectiva por demás impensable en la década de los sesenta, cuando estas enmiendas fueron aprobadas.

Con el rechazo de las cuotas por origen nacional como un criterio para distribuir las visas para inmigrantes, el tipo y volumen de la inmigración se modificó, denotándose un cambio importante de actitud. A partir de entonces, se registro un cambio muy significativo en la composición de la población estadounidense, y con ello el rostro de la nación que, para algunos nativistas, ha sido dramático: mientras que durante la década de los cincuenta, alrededor del 75% de los inmigrantes provenían de Europa y tan solo el 25% de Asia y Latinoamérica, medio siglo después nos encontramos que únicamente cerca del 10% proviene de Europa.

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

Durante los setentas, el congreso añadió ciertas reformas que se habían planteado ya desde 1965, con el fin de configurar una política migratoria mundial que fuese uniforme. De esta manera en 1976, el Congreso aprobó un sistema de preferencias para el hemisferio occidental estableciendo un límite de 20,000 para todas las naciones, excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos americanos. Esta cláusula afectó a México, pues hasta entonces enviaba mucho más inmigrantes que esta cuota –alrededor de 1/3 de la cuota del hemisferio occidental se destinaba a inmigrantes provenientes de México. Por esta razón, la migración legal de México cayó drásticamente, alcanzando tan solo 45,000 en 1977, el nivel más bajo desde el fin del Programa de Braceros en 1964.⁹⁹

⁹⁹ Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Mabone (2002, p. 46).

Preocupados, algunos miembros del Congreso que se consideraban amigos de México, manifestaron que EU debía preservar una relación especial con su vecino, permitiendo una mayor cantidad de inmigrantes de México. Sin embargo, este sentimiento no fue compartido con los demás congresistas también preocupados, ya que veían que el idioma español constituía la lengua extranjera más hablada en EU

En 1978, el Congreso completó sus reformas al crear un tope de 290,000 visas anuales –sin tomar en consideración los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses-, combinando los dos hemisferios y a la vez estableciendo un sistema de preferencias para todas las naciones. Es decir, entre 1968 y 1980 el número de visas accesibles para los mexicanos cayó de una oferta sin límites, a tan solo 20,000 anualmente excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses.¹⁰⁰

Posteriormente, a principios de los ochenta, en un ambiente de crisis económica, en donde se registraron altas tasas de inflación y desempleo, aunados a conflictos externos como las múltiples guerrillas y turbulencias –la revolución en Irán, Haití, Camboya, Vietnam, entre otras- propicio que el Presidente Carter firmara la Ley de Refugiados de 1980, la cual otorgaba residencia y generosos beneficios gubernamentales a refugiados provenientes de múltiples países.¹⁰¹ A pesar de que no se presentó un divisionismo importante entre liberales y conservadores con respecto a la entrada de refugiados, sí surgió un debate significativo con respecto al laxo control del creciente flujo de indocumentados, dadas las condiciones de crisis políticas y económicas a nivel internacional. Es cierto que no se pueden tomar como indicadores fidedignos las aprehensiones hechas en la frontera; sin embargo, estas escalaron en forma sustantiva y con ello la sensibilidad y animadversión del tono en las voces de la opinión pública

La inmigración indocumentada o no autorizada¹⁰² no existiría de no haber una política migratoria que restringiera la entrada a ciertas personas. Los

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 43.

¹⁰¹ Manuel García y Griego y Mónica Vereá C. (1988)

¹⁰² En el pasado, a los migrantes "ilegales" o (*Entrants without Inspection*) o también se les denominaba "espaldas mojadas", porque cruzaban nadando el Río Bravo sin permiso; el término

estadounidenses consideran "ilegales" a los extranjeros indocumentados o no autorizados, dado que están sujetos a deportación por violar el derecho migratorio estadounidense. En virtud de que han ido ingresando crecientemente extranjeros en forma indocumentada a través de sus fronteras terrestres y marítimas, durante los últimos años la mayoría de los esfuerzos han estado canalizados a controlar este tipo de inmigración, principalmente en su frontera sur. A pesar de que los estadounidenses continuamente condenan su presencia, exacerbando en ocasiones los ánimos xenófobos, es un hecho que sin esta mano de obra es indispensable para su vida cotidiana: levantar cosechas de ciertos productos, desempeñar labores difíciles en el sector servicios, entre otras ocupaciones.

Es importante abrir un paréntesis para señalar que, tanto los demócratas como republicanos en el Congreso, a pesar de que siempre han estado conscientes de que la inmigración constituye un tema extremadamente complejo, sensible y éticamente difícil de discutir y resolver, no se creó un consenso homogéneo de cómo resolver el fenómeno, entre todos los miembros de uno u otro partido. Sin embargo, los republicanos siempre han estado más proclives a limitar la inmigración y muchos conservadores, que también son republicanos pero sobre todo empleadores, han venido contratando a indocumentados, simplemente para que sus productos sean más competitivos a nivel nacional e internacional. El Congreso estadounidense, en general, ha estado frecuentemente dividido ante el tema de la inmigración legal, en términos de a quien y a cuantos se admiten pero casi en ninguna ocasión, los congresistas tanto demócratas como republicanos o liberales y conservadores, han apoyado la inmigración ilegal, dado que por principio estos han quebrantado la ley ¹⁰³

Durante los ochenta el papel que jugó el Diputado Peter Rodino en la Cámara Baja del congreso fue fundamental para la discusión y aprobación de iniciativas de corte restriccionista para darle solución a algunos aspectos migratorios. Ya desde 1971 había presentado un proyecto de ley que tenía como

"alambrista" se acuñó a aquellas personas que se saltaban la frontera por una cerca de alambre, que se utilizaba como línea divisoria fronteriza. El término "indocumentado" también se aplica a los (*Visa Abusers*) o aquéllos que ingresaron con una visa debidamente presentada al ingreso, pero que permanecieron después de que ésta caducara. En Mónica Verec C. (1983, p. 45)

¹⁰³ Para mayor información consultar: Mónica Verec C. (1999, pp. 97-127)

objetivo imponer sanciones a los empleadores de indocumentados. Varias versiones se presentaron por diversos interlocutores, siendo la más destacada de ellas. el proyecto de ley Simpson- Mazzolli, la cual estuvo a punto de aprobarse. Sin embargo, se sentaron las bases para lo que posteriormente se conformara como una de las leyes de mayor impacto: *the Immigration Reform and Control Act of 1986 (IRCA)*, mejor conocida como la ley Simpson-Rodino, denominada así por sus promotores. Las sanciones a empleadores, el aumento en la vigilancia fronteriza y el importante programa de amnistía en donde se legalizaron a alrededor de tres millones de trabajadores indocumentados, y alrededor de dos millones de mexicanos obtuvieron la legalización.¹⁰⁴ El programa de legalización se aplicó de acuerdo a varias modalidades. Por un lado, para aquellos que hubiesen permanecido trabajando desde 1982 en forma continua; y por el otro, residencia temporal para Trabajadores Agrícolas Especiales que pudiesen demostrar haber trabajado 90 días seguidos en el sector agrícola. Bajo la primera categoría -quienes comprobaron haber vivido continuamente desde 1982 en EU-, se legalizaron 1,757,957 -70% de estos, es decir, 1,230,457 eran mexicanos, de los cuales el 54.4% lo hicieron tan sólo en California y 17.7% en Texas. Bajo la segunda, compuesto por Trabajadores Agrícolas Especiales (*Special Agricultural Workers SAW*) -quienes demostraron haber trabajado en este sector temporalmente por un mínimo de 90 días durante un año entre mayo 1985 y mayo de 1986-, sumaron un total de 1,480,971 De esta cantidad, el 81.5% de los solicitantes eran mexicanos, es decir 1,040,268, siendo California -el 53%- el principal estado donde se presentaron dichas solicitudes.¹⁰⁵

Es un hecho que la IRCA trajo consecuencias positivas para nuestros migrantes mexicanos. El programa de legalización masivo, constituyó un acto de generosidad, y estoy convencida que tendrá importantes consecuencias en términos numéricos para futuras legislaciones. El temor que prevalecía en ese entonces, en el sentido de que las sanciones a empleadores que contratan a inmigrantes indocumentados, tendría graves consecuencias para la discriminación

¹⁰⁴ Para una mayor información sobre la IRCA consultar: Mónica Vereá C (1988, p. 13)

¹⁰⁵ Carlos González (1993, pp 224-225)

de inmigrantes, en realidad han sido muy laxamente aplicadas, por lo que se ha castigado al indocumentado más que al empleador por contratarlo

Como ya se ha señalado con anterioridad, el flujo de migrantes indocumentados ha sido constante y creciente a partir de la terminación del programa de Braceros en 1964. Para darnos cuenta de su dimensión, se ha calculado que en un periodo de 20 años, entre 1965 y 1986, alrededor de 28 millones de inmigrantes indocumentados entraron a los EU y 23.4 millones salieron, lo que resultó en una migración neta de 4.6 millones de indocumentados, comparado con 1.3 millones de inmigrantes legales y 46,000 trabajadores temporales. Durante este nuevo periodo, la patrulla fronteriza se duplicó al pasar de 1,500 oficiales en 1965 a 3,700 en 1986. Es decir, se calcula que hubo una inmigración neta, en todas sus versiones, de 5.7 millones durante ese periodo, de los cuales el 81% fueron indocumentados y la gran mayoría se caracterizó por ser una migración circular, lo que significa que hubo un programa ilegal e informal de trabajadores temporales¹⁰⁶ Cabe destacar que el 97% de los inmigrantes indocumentados han firmado una orden de salida voluntaria y con ello han accedido a que la patrulla fronteriza los deporta voluntariamente a México, evitando su derecho de establecer una audiencia ante un juzgado. Probablemente el mismo porcentaje ha intentado ingresar a territorio estadounidense nuevamente, cuantas veces sea necesaria hasta lograr ingresar a salvo.

El fin de la guerra fría causó nuevos flujos de inmigrantes y refugiados. Se debatió entonces en el Congreso, sobre las posibilidades de aumentar la cuota de admisiones anuales, modificar las preferencias para la admisión de inmigrantes, en especial las relacionadas con la familia extendida (hermanos) y establecer nuevos controles a través como la exigencia del idioma inglés, con el fin de alcanzar una inmigración más calificada, mejor preparada, pues ciertos estudios señalaban que 9 de cada 10 inmigrantes ingresaba a los Estados Unidos como beneficiarios de un ciudadano o residente estadounidense¹⁰⁷

¹⁰⁶ Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone (2002, p. 45)

¹⁰⁷ Demetrijus G. Papademetriou y Kimberly A. Hamilton (1995, p. 19).

Asimismo, para fines de la década de los ochenta, el tema de la competitividad internacional había cobrado una gran importancia en el debate, en el marco del fenómeno de la globalización. A la vez fue altamente discutido el papel económico que los inmigrantes jugaban en una economía cada vez más tecnificada y competitiva. Simultáneamente se publicaron ciertos estudios los cuales estimaban la posibilidad de una futura escasez laboral que, aunada con las tasas bajas de natalidad estadounidense, se planteaba la conveniencia de admitir a nuevos flujos migratorios. Esto con el fin de equilibrar el lento crecimiento de la población, y la demanda creciente de mano de obra sobre todo en algunos sectores de la economía. Sin embargo, la preocupación por la calidad del inmigrante, en términos de nivel educativo, habilidades y/o capacidades técnicas y profesionales fue determinante para que se propusiera un incremento en la admisión de inmigrantes más calificados. Ya para principios de la década de los noventa, tan solo el 10% de los inmigrantes provenía de Europa y el 50% de Asia y el 40% de América Latina y otros países

Por las razones expresadas con anterioridad, se aprobó la Ley de Inmigración de 1990 la cual tuvo como objetivo propiciar una inmigración mejor educada y más calificada. Se puso un límite de 675,00 visas a la admisión de inmigrantes a partir de 1994. Bajo formulas complejas, se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar, estableciendo prioridades para los parientes más inmediatos –hijos y padres- La proporción de visas basadas en el empleo, se incrementó en 70% - pasando de 54,000 a 140,000 visas-, y se otorgaría a profesionales altamente capacitados, especiales, con habilidades y capacidades extraordinarias en campos particulares, con grados académicos avanzados, así como a inversionistas. Se especifico que se sumarían a esta preferencia, aquellas que no fuesen utilizadas por el sistema de reunificación familiar. El sistema preferencial, también estableció un límite a 10,000 visas para trabajadores no calificados y se limitó su admisión, solo que fuera necesario hacerlo o en caso de no haber trabajadores disponibles en el interior¹⁰⁸. Por primera vez se estableció

¹⁰⁸ Margaret L. Usdansky y Thomas J. Espenshade (1998, p. 8)

un límite a la admisión de trabajadores de alta capacitación (H1-B) a 65,000 visas anualmente ¹⁰⁹

La Ley de Inmigración de 1990, también creó otras categorías para trabajadores calificados: la H1-A para enfermeras y la O y P para científicos prominentes, educadores, artistas, atletas y entrenadores. En términos generales esta ley incremento las cuotas en un 35% anualmente, sobre todo de inmigrantes altamente calificados y significo una reforma a la inmigración legal

C) La Nueva era Nativista

La década de los noventa podría ser caracterizada por importantes cambios en términos de Política Migratoria. Para ello, fue determinante la victoria del Partido Republicano en las elecciones de 1994, pues por primera vez en cuarenta años tomaron el control en ambas Cámaras del Congreso. Se fortaleció dicho partido y con ello se observó un nuevo balance en el pensamiento político conservador y liberal. Los conservadores supieron capitalizar el malestar causado por la crisis económica de principios de esta década. Sus voceros abrazaron ideologías nativistas, llegando a presentar visiones paranoicas directamente relacionadas con un nacionalismo racial, basados nuevamente en la supremacía blanca.

Su afán por recuperar los valores tradicionales los ha conllevado a sustentar planteamientos a favor a un "americanismo", en contra de la presencia de extranjeros ¹¹⁰. Las agudas posiciones ideológicas están estrechamente vinculadas con su historia. Un país que se percibe como el gran "Melting Pot", modelo que ha sido utilizado para explicar el proceso de asimilación, presupone que diferentes tipos de inmigrantes eventualmente equilibrarían una sociedad multicultural.

¹⁰⁹ Este límite sería modificado posteriormente, como lo veremos en el capítulo relativo a propuestas recientes

¹¹⁰ Cabe destacar que la subversión siempre ha estado identificada con extranjeros o anti-americanos. Durante los años veinte la subversión estaba relacionada con los judíos y gente de color, en Chip Berlett (1995, p. 36)



Debe reconocerse que durante la década de los noventa los flujos migratorios ascendieron significativamente tanto por la vía legal –alrededor de diez millones de personas- como en forma indocumentada –se calcula que el flujo neto anual fluctúa entre 250,000 y 300,000 inmigrantes- Esto ha significado que la proporción de la población estadounidense nacida en el extranjero se incremento a cerca del 10%, cuando en 1970 constituía tan solo la mitad, es decir el 4.8%.

Desde entonces los conservadores han promovido un debate altamente anti-inmigratorio¹¹¹, en virtud de su creciente presencia y mayor visibilidad, culpando a los inmigrantes como los chivos expiatorios a quienes hay que culpar de sus males. Dicho debate ha centrado su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado de ello, surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley, caracterizadas por su nativismo y xenofobia, que han afectado los intereses y la seguridad de los inmigrantes, tales como: la anticonstitucional, xenofobia y nativista Propuesta 187 en California; la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*, IIRIRA por sus siglas en inglés) así como la Ley de Bienestar Social o *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* (PRWORA por sus siglas en inglés); y las operaciones fronterizas .

1 La Propuesta 187¹¹².

El 8 de noviembre de 1994, se sometió a votación popular en California la Propuesta 187, denominada SOS por su acrónimo en inglés *Save Our State* ("Salvemos a Nuestro Estado"). Es importante resaltar que los autores intelectuales de la propuesta 187 fueron Alan Nelson, excomisionado del SIN, y Harold Ezell, también excomisionado de la región occidental de la misma institución ¹¹³ Con esta propuesta también se tenía la intención de reducir los

¹¹¹ Para mayor información consultar: Mónica Verec C. (1995c), (1998b) y (1999 a).

¹¹² Para una información detallada al respecto consultar: Mónica Verec C. (1998a)

¹¹³ Iniciaron su campaña con la recolección de firmas para que la propuesta fuera incluida en las boletas electorales en los comicios electorales del 8 de noviembre del mismo año, logrando para

gastos por los servicios utilizados por los indocumentados, así como la de reforzar las multas para aquellos criminales que manufacturen, distribuyan o vendan documentos falsos de inmigración

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

No obstante que el entonces gobernador Pete Wilson, ordenó que esta ley fuera efectiva a partir del 9 de noviembre del mismo año, suspendiendo de inmediato el cuidado a la salud para madres indocumentadas y sugirió que debía ser adoptada una versión federal de la Propuesta 187. Wilson estimó que la solución debía estar enfocada a reforzar e instaurar debidamente las actuales leyes de inmigración, y que era necesario proteger aún más la frontera y rembolsar los gastos erogados por los estados claves que reciben un número significativo de inmigrantes indocumentados

Al mismo tiempo, las cortes comenzaron una batalla para derogar la Propuesta 187, con el fin de prevenir su puesta en vigor, argumentando que, por lo menos una parte de esa ley, era anticonstitucional¹¹⁴. Esta iniciativa, establecía la obligación legal a maestros, empleados del estado, entre otros, de proporcionar nombres y datos de las personas que ellos sospechan son indocumentados a las autoridades del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN o INS, por sus siglas

junio obtener 580,000 firmas de ciudadanos registrados en el padrón electoral, de las cuales sólo se requerían 385,000.

¹¹⁴ A fines de 1994, la Juez federal Mariana Pfaelzer congeló, por tiempo indefinido, las secciones de la Propuesta 187 que impiden el acceso de los inmigrantes indocumentados a la educación y a la salud, exhortando a los usuarios de estos servicios que tomen en cuenta que esa ley no se está ejerciendo.

en inglés). Es importante recordar que el caso *Pylar vs. Doe* en 1982, sentó las bases para que los estados proveyeran de educación pública (1-12 grados) a todos los niños, independientemente de su estatus migratorio. A pesar de que, en términos generales, la tendencia de la Corte se ha movido hacia la derecha,

La propuesta 187 impacto no solo en California sino en iniciativas en otros estados que, en ese entonces reflejaban el animo antiinmigrante. Así tenemos que la Propuesta 209 aprobada en 1996 pretendía eliminar los beneficios adquiridos por las minorías a través de la política de "Acción Afirmativa"; y en 1998 la 227, prohibía la educación bilingüe, dado que se estimaba como un fracaso para la integración plena de la población, poniendo fin a tres décadas de educación en dos lenguas en algunas de las escuelas californianas.

Estimamos que esta propuesta ha tratado de desvirtuar las razones por las cuales los indocumentados emigran a Estados Unidos, es decir, en lugar de que el factor de atracción sean salarios más altos y mejores empleos, entre otros, ahora se pretende hacer creer a la población estadounidense, que emigran para obtener los servicios sociales disponibles a costa del estado. Con esta propuesta también se tenía la intención de reducir los gastos por los servicios utilizados por los indocumentados, así como la de reforzar las multas para aquellos criminales que manufacturen, distribuyan o vendan documentos falsos para obtener su residencia legal.¹¹⁵

La Propuesta 187 fue favorecida principalmente por votantes blancos en una proporción de 2 a 1, mientras que los hispanos sólo apoyaron una proporción contraria, es decir 1 a 2. El voto estuvo francamente dividido entre las minorías asiáticas y afro americanas de acuerdo con los "Exit Polls" llevados al cabo por *Los Angeles Times*. Cabe señalar que, a raíz de la aprobación de la Propuesta 187, las estadísticas muestran que hay un deseo mayor por parte de los inmigrantes por participar en los procesos internos de la vida política de Estados Unidos, incrementándose substancialmente las solicitudes para obtener la ciudadanía, tema que abordare posteriormente.

¹¹⁵ Mónica Vereá C. (1998a)

Es importante destacar que, el 8 de noviembre, los electores de California votaron por 41 republicanos y 39 demócratas para la Asamblea estatal, la primera mayoría republicana en 25 años. Dadas estas condiciones, aunadas al congelamiento parcial e indefinido de la Propuesta 187, a la vez que Pete Wilson ha comenzado su segundo periodo como gobernador del estado más rico y poblado de Estados Unidos —y en un momento dado mostró el deseo por participar en la campaña electoral como candidato para la presidencia, a fin de obtener la candidatura del Partido Republicano—, la fuerza laboral californiana seguirá demandando a indocumentados, a la vez que los seguirá utilizando como blanco político y chivos expiatorios, acentuando aún más el ambiente antinmigratorio. Desafortunadamente, este ambiente ha contaminado a otros estados, tal es el caso de un grupo de ciudadanos de Florida, también denominado SOS, propusieron negar servicios sociales a los inmigrantes ilegales, mientras que, con un ánimo más positivo, en estados como Arizona, se ha propuesto el establecimiento de un programa de trabajadores migratorios temporales.

Estimamos que el origen de la Propuesta 187 está directamente relacionada con la crisis económica tan aguda por la cual atravesó la economía de California durante el primer quinquenio de la década de los noventa. Así, a partir de 1990, California comenzó a perder la posición privilegiada que durante muchos años había venido teniendo, debido principalmente a que, el descongelamiento de la guerra fría golpeó duramente a la economía del estado, dada su fuerte concentración allí de la industria militar y aeroespacial, y de sus numerosas bases militares.

El gran desequilibrio fiscal que enfrentó California, producto de la difícil situación económica y de la numerosa pérdida de empleos de alta remuneración, entre otros, ocasionó que perdiera su posición líder entre los estados. Durante 1994, mientras el gobernador buscaba su reelección, tuvo que enfrentarse al problema de un déficit de aproximadamente 4.9 mil millones de dólares en el presupuesto del año fiscal 1994-1995 y, para cubrirlo, propuso reducir ciertos gastos sociales. De ahí que el debate político californiano de los noventa hubiese

girado en torno a quienes son los responsables de la crisis fiscal y de cómo distribuir los recortes presupuestales de los gobiernos estatal y locales. Por ello desvió la atención hacia una pequeña parte de la población y de los problemas fiscales: la población de indocumentados. La actitud oficial refleja y refuerza la actitud del electorado, que también opina que los problemas fiscales del estado se originaron en el cruce ilegal de migrantes por la frontera con México y en la presencia de extranjeros sujetos a deportación.¹¹⁶

Existen algunos estudios sobre los impuestos pagados por los inmigrantes en Estados Unidos. Uno de los más creíbles —elaborado por Jeffrey Passel, en respuesta a otro de dudosa credibilidad realizado por el economista Donald Huddle— considera que los inmigrantes en general contribuyen más en impuestos de lo que reciben en servicios. Además, el gobierno federal recibe más impuestos de lo que otorga en servicios a la población de bajos ingresos. En respuesta a esta situación, y por petición de la Casa Blanca, en enero de 1994 el Urban Institute — institución apartidista— inició un estudio de los costos y las contribuciones fiscales de los inmigrantes indocumentados para los siete estados que habían solicitado apoyo del gobierno federal por los gastos públicos erogados y dirigidos a la población de indocumentados. En términos generales, dicho estudio estimó que las cifras y datos en que se basaron fueron exagerados.¹¹⁷

Durante el período en que se lanzó esta iniciativa como propuesta, e incluso posterior a su aprobación, fue severamente criticada por diferentes sectores en Estados Unidos y México por las siguientes razones: que el grupo de inmigrantes más afectado por las medidas propuestas, fueron los mexicanos que radican principalmente en California; que los cálculos estimados respecto a los costos

116 Mónica Vereá C. y Manuel García y Griego (1995 a).

117 El estudio realizado por el Urban Institute considera que la estimación de la población de indocumentados ofrecida por el gobernador es exagerada, ya que solo calcula 1.4 millones, mientras el gobierno del estado afirma que la población es de 2.1 millones. También encuentra exagerada la estimación del estado referente al número de niños indocumentados en las escuelas públicas: 392,000 versus 307,000, lo cual según el instituto, lleva al estado a exagerar la estimación del costo de ofrecerles educación pública: 2.2 millones de dólares versus 1.3 millones. Algo similar se estima con respecto a los servicios médicos de emergencia bajo el concepto de *medicaid* de 350 millones versus entre 113 y 167 millones de dólares. En el caso de los rehenes los costos también son exagerados *ibidem*.

atribuidos directamente a los indocumentados eran dudosos y elaborados con metodologías tendenciosas; que habían causado efectos negativos colaterales sobre la población de hispanos e indocumentados en el mismo estado; que propiciaría no sólo la violación masiva de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes indocumentados, sino también de aquellos inmigrantes legales que, por su apariencia física, eran sospechosos de no tener su documentación migratoria en orden; que condicionaría a esta población el acceso a la educación, así como el derecho a la salud, lo que constituiría una contradicción con los principios básicos sobre los que se sustenta la nación estadounidense, y que tendría repercusiones negativas e impredecibles en el contexto internacional, pero sobre todo en las relaciones bilaterales México-Estados Unidos¹¹⁸

Considero que la propuesta 187 constituyó un parte aguas en el cambio de actitud de la sociedad californiana en particular y estadounidense en general ante la presencia de inmigrantes -principalmente indocumentados mexicanos- lo cual creó una actitud nativista, xenofóbica en general y anti-mexicana en particular, que dañó severamente la percepción que de la comunidad se tiene regionalmente. Asimismo, creó una situación sumamente hostil para las minorías y tuvo un impacto importante en Washington para la discusión de proyectos de ley sobre inmigración aún más restrictivistas que en el pasado. La consecuencia más grave fue la aprobación de una de las leyes más duras y rígidas del siglo XX, como la que a continuación describimos.

2. Las leyes Restrictivas de 1996

El resurgimiento de los temas antiinmigratorios en la política, impacto a Washington y en especial al Congreso, recinto en donde el asunto de la inmigración se ha debatido entre líneas partidistas y tendenciosos puntos de vista, y dio pie para que surgieran reformas a las políticas como la de inmigración y Bienestar Social. Así, el 30 de septiembre de 1996, el Presidente Clinton firmó la IIRIRA, por sus siglas en inglés. Su principal propósito es la de controlar la

¹¹⁸ Se realizó un estudio detallado de la posición de los diversos sectores en México ante la propuesta 187 en Mónica Vereá C. (1998 a).

inmigración ilegal y reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de bienestar social. Entre sus principales cláusulas se encuentran la de reforzar los controles para vigilar la frontera; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes y castigar a los que falsifican documentos; inspeccionar, aprehender, detener y remover a extranjeros deportables e inadmisibles; y establecer nuevas restricciones a empleadores.¹¹⁹ Un aspecto muy serio, lo constituye sus cortes en la utilización de programas de Bienestar Social. El resultado ha sido una mayor rigidez que la IRCA y la ley de Inmigración de 1990, en el sentido de que ahora se responde más severamente a la migración de indocumentados.

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

En términos generales, se puede afirmar que esta ley cambió dramáticamente los aspectos legales y prácticos del control migratorio, sobre todo en términos de la inadmisibilidad, es decir, para las personas que se encuentran en forma ilegal en los Estados Unidos. Para ello hizo legítima la erogación de recursos a través de la ampliación considerable del número de elementos de la patrulla fronteriza para controlar la inmigración indocumentada, principalmente vía su frontera sur, autorizando al SIN la contratación de 1000 agentes oficiales y 300 personal de apoyo anualmente entre 1996 y 2001. Las patrullas fronterizas se han mas que duplicado de 1993 a la fecha al pasar de 4,000 a 8,800 agentes, y será necesario emplear a 1,000 agentes por año hasta 2002. Esto demuestra nuevamente la falsa percepción y el enfoque policial y criminalista que se tiene en el Congreso del problema de los indocumentados.

¹¹⁹ Manuel García y Griego y Mónica Vereá C. (1998, pp 107-134).

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

Un hecho sumamente significativo es que la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión que había existido durante muchos años y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación¹²⁰ Asimismo, estableció límites para la adquisición de su estatus legal en caso de ser indocumentado y la obtención de la ciudadanía para los inmigrantes legales¹²¹ También estableció como un requisito básico un patrocinador o copatrocinador que demuestre tener un ingreso familiar mínimo de 125 por ciento por encima del nivel oficial de pobreza. Es de resaltar que muchos inmigrantes legales perciben ingresos cercanos al salario mínimo, los que en muchos casos --sobre todo para familias con varios hijos-- están por debajo del nivel requerido. De esta manera, el inmigrante puede ser deportable incluso si califica para ser acreedor a los beneficios asistenciales, cuando el ingreso de quien lo avala es más bajo que el requerido.

Una iniciativa muy importante que fue aprobada es la concerniente a que los extranjeros no inmigrantes no son elegibles para obtener los beneficios

¹²⁰ Establece un nuevo procedimiento llamado "remoción," y se creó el procedimiento de "remoción expedita" mediante el cual un extranjero que arriba sin documentos o con documentos fraudulentos en un puerto de entrada puede ser removido (expulsado) sin audiencia alguna. Además, se le quitó a los tribunales la facultad de revisar judicialmente cualquier orden de remoción para mayor información consultar Manuel García y Griego y Mónica Vereá C (1997 pp. 87-97)

¹²¹ Se advierte que si no salen de Estados Unidos en un lapso de 180 días, corren el riesgo de posponer indefinidamente la adquisición de un estatus legal. A los extranjeros que permanezcan más de 180 días, pero menos de un año sin documentos, y se retiren del país antes del inicio del proceso de remoción, se les negará la posibilidad de solicitar su residencia como inmigrante legal por tres años. Los que se queden más de un año, según una cláusula, serán inadmisibles por diez años. Según otra, si se quedan por un período "agregado" de más de un año, serán calificados permanentemente como inadmisibles, aunque después de permanecer diez años fuera de Estados Unidos podrán solicitar una excepción al Procurador General, *Ibidem*.



educativos de pos-secundaria con base en su lugar de residencia en un Estado, así como los de asistencia y beneficios de seguro social (pensiones, en el caso de Estados Unidos), a pesar de que se les obliga a contribuir con sus cuotas al seguro social a través del pago de sus impuestos. Los extranjeros ilegales sólo podrán tener derecho a los servicios médicos de urgencia, a los almuerzos escolares y otros programas nutricionales, vacunas y ayuda de corto plazo en caso de auténtico desastre.

Es un hecho que las posiciones de los republicanos en el congreso con respecto a la política migratoria, se endurecieron significativamente durante la década anterior. Convencidos de que el gobierno es la última instancia para proveer de asistencia a los inmigrantes, dado que su principal obligación debe ser para sus conciudadanos, han propuesto que el Estado debe tener un perfil muy bajo en la protección del bienestar de los inmigrantes. Consideran estos deben apoyarse en su propia responsabilidad personal y, en caso de no contar con recursos económicos, deben buscar el apoyo de cualquier patrocinador; propiciando con ello una mayor participación de entidades privadas para proteger su bienestar

Por otra parte, con la aprobación de la Ley de Bienestar Social o *Personal Responsibility and Work Opportunity Act* (PRWORA por sus siglas en inglés), se retiraron todos los beneficios a los inmigrantes ilegales salvo en casos de emergencia o de enfermedades contagiosas. Para los inmigrantes se eliminó la posibilidad de utilizar los servicios sociales tales como: los Seguros de Ingresos Complementarios (*Supplementary Security Income* SSI por sus siglas en inglés) y los Cupones Alimenticios (*Food Stamps*) ampliamente utilizados por los residentes legales, calculados en \$24,000 millones de dólares durante un período de 5 años.¹²² En ese entonces se estimaba que alrededor de 1.5 millones de inmigrantes recibían algún tipo de ayuda federal, 25% de los que reciben Seguro SSI son inmigrantes legales y cerca de un millón de inmigrantes ya no recibirán cupones alimenticios. Aun más, se propuso que otro medio millón de inmigrantes

¹²² Sin embargo, en mayo de 1997 el Congreso y el Presidente llegaron a un acuerdo: que aquellos inmigrantes que se encuentran "no capacitados" o que en el futuro lo estén, pueden mantener dichos beneficios.

legales debían ser excluidos del programa y se les marginaría del *Medicaid*, - en ambos casos durante los primeros 5 años de haber obtenido la residencia legal si son nuevos inmigrantes o hasta que sean ciudadanos estadounidenses-, sin tomar en cuenta que la mayoría de dichos inmigrantes ha vivido por más de diez años en Estados Unidos. Ahora, para hacer uso de cualquiera de los programas de servicios sociales, será necesario verificar el estatus migratorio de cualquier solicitante de dichos servicios

Es importante destacar algunas medidas incendiarias que por su probable inconstitucionalidad y graves repercusiones no fueron aprobadas, aunque fueron álgidamente debatidas en el Congreso, provenientes de la veta ultraconservadora de los republicanos, a través de su líder el Representante Smith, quien propuso medidas incendiarias y afortunadamente no se aprobaron¹²³, pero si logro que se aprobaran en el Congreso, medidas tales como: a) construir una triple cerca metálica a lo largo de la frontera con México,¹²⁴ iluminada en sus tramos urbanos, y b) emplear las bases militares cercadas como centros de detención de los extranjeros ilegales.

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

¹²³ En ese entonces, a través de su líder el Representante Smith, propusieron: a) confiscar fondos o propiedades a quienes sean arrestados por tratar de ingresar a territorio estadounidense sin documentos más de una vez en un año; b) enjuiciar y sentenciar, con una pena de 10 a 15 años de prisión, a quien trate de ingresar a Estados Unidos sin documentos por tercera vez; c) exigir a los extranjeros no documentados el reembolso de todos los beneficios recibidos derivados de fondos públicos; d) eliminar el derecho a la ciudadanía para los hijos nacidos en Estados Unidos de padres indocumentados; e) otorgar a los gobiernos de los estados la opción de dar o negar el acceso a las escuelas públicas a los niños sin documentos migratorios; y f) reducir el número de admisiones legales anualmente.

¹²⁴ Se establece la suma de 12 millones de dólares para la construcción, a lo largo de 22 kilómetros hasta de la ciudad de Tijuana, de una cerca fronteriza de tres barreras, que el SIN públicamente pronunció como innecesario.

para ayudar al Servicio de Inmigración y Naturalización y al Servicio de Aduanas, explícitamente para combatir el terrorismo y el tráfico de drogas, lo cual nos indica su deseo de militarizar la frontera.

3) Operaciones fronterizas¹²⁵.

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

La propia Administración Clinton, apoyó una política de *"refronterización."* Mediante recursos adicionales se incrementó sustancialmente la vigilancia fronteriza con el fin de capturar y deportar mas y con mayor eficiencia a los indocumentados y se implementaron medidas para el combate contra los contrabandistas de inmigrantes. Se establecieron diversas operaciones, entre las que destacan la operación *"Gatekeeper"* en California; *"Blockade"* *"Hold the line"* en Texas y Nuevo México; y *"Safeguard"* en Arizona; actividades que han intentado obstaculizar la entrada no autorizada, en los lugares más comunes de cruce de la frontera mexicano-americana. Las autoridades migratorias estadounidenses aprehenden anualmente a más de un millón de indocumentados, la mayoría de ellos mexicanos.

Tomando en consideración que Estados Unidos cuenta con alrededor de 100,000 millas en costas marítimas y 6,000 millas en fronteras terrestres, cualquier presupuesto para resguardarlas, sería insuficiente. Hoy, con el fin de vigilar sus fronteras el gobierno estadounidense gasta cerca de \$2,000 millones al año para construir murallas altamente tecnificadas, contrata un importante número de recursos humanos para patrullarla, utiliza sofisticados helicópteros, móviles con sensores, luces infrarrojas que detectan cuerpos en movimiento durante las 24 horas del día a grandes distancias, todo ello para detectar, aprehender y remover a indocumentados. Aquellos que logran cruzarla y sobreviven a los cálidos

¹²⁵ Para mayor información sobre cuestiones fronterizas, consultar: Mónica Vereza C (en prensa b); (2000 a), (1999b)

desiertos, intrépidas montañas y crecidos ríos, se encuentran con una especie de tierra prometida en donde sus mercados laborales les dan la bienvenida y sus patrones los contratan, dispuestos a evadir la ley, dado que no se les castiga ni debida ni frecuentemente.

Y es precisamente por esta razón que los restriccionistas estadounidenses,¹²⁶ han venido presionando para que no solamente se apoye una política localizada para reforzar la frontera, sino que también se aplique la ley en el interior del país. La cláusula de la IRCA, bajo la cual se deben de aplicar multas y hasta algunos años en prisión a aquellos empresarios que contratan a sabiendas a indocumentados, pocas veces se ha observado, dado que no hay la voluntad política para aplicarla. Es decir, su política es contradictoria ya que no enfrentan las causas de problema, castigando a los empresarios que contratan mano de obra barata y evaden la ley. Esta contradicción es evidente si analizamos que mientras que en la frontera estadounidense con México existen 9,000 agentes contratados por el SIN para patrullarla y vigilarla, tan sólo hay 300 agentes para localizar y deportar a trabajadores indocumentados en los lugares de trabajo y, hasta antes de los sucesos terroristas del 11 de septiembre, otro tanto mas para vigilar la frontera con Canadá.

No cabe duda que los refuerzos tan brutales en la frontera, han creado una situación nueva mucho más agresiva, costosa y perversa¹²⁷ Dichas acciones, parte fundamental del proceso de “refronterización” han logrado crear una frontera más peligrosa y violenta y sus principales consecuencias han sido muy variadas, entre las cuales destacamos sólo algunas:

- a) El reforzamiento fronterizo no necesariamente ha disminuido el número de personas que cruzan la frontera, pero ciertamente ha

¹²⁶ Para mayor información sobre el tema consultar Mónica Vereá C (1999 a), (2000c) y (en prensa a)

¹²⁷ Estos centros ya están saturados y, en varias ocasiones son dejados en libertad a la vez que se les da un citatorio para que comparezcan en una audiencia por lo general, estas personas desaparecen, seguramente en busca de empleo, objetivo primordial que los llevo a cruzar la frontera. El refuerzo fronterizo no necesariamente ha disminuido el número de personas que cruzan la frontera, pero ciertamente ha desviado el flujo por lugares más remotos y peligrosos. Asimismo los contrabandistas de indocumentados han elevado sustancialmente los costos del tráfico humano convirtiéndolo en un negocio muy sofisticado y lucrativo. Para mayor información sobre la situación en la frontera norte consultar: Mónica Vereá C. (2000 a)

desviado el flujo hacia lugares más remotos y peligrosos. Es cierto que el número de aprehensiones han bajado en algunas áreas de la frontera, pero es difícil de medir la eficiencia de estos métodos, por el número de ellos. Las patrullas fronterizas se han mas que duplicado de 1993 a la fecha al pasar de 4,000 a 8,800 agentes, y de acuerdo a las cláusulas de la IIRIRA, todavía será necesario emplear a 1,000 agentes por año hasta 2002. Aún mas grave, recientemente se ha autorizado al Departamento de la Defensa enviar tropas militares para ayudar al SIN y al Servicio de Aduanas, explícitamente para combatir el terrorismo y el trafico de drogas, lo cual nos indica su deseo de militarizar la frontera.

- b) Los inmigrantes que cruzaban la frontera por lugares tradicionales, ahora lo hacen por puntos más remotos y/o peligrosos, convirtiéndose en una cuestión de vida o muerte. Los mayores riesgos y dificultades para ingresar a territorio estadounidense, ha traído como consecuencia el aumento substancial en las violaciones a los derechos humanos, debido a los riesgos y dificultades que implica el entrar y permanecer en EU sin documentos. Se ha registrado un aumento importante en las acusaciones por disparos, violaciones, golpizas asesinatos aparentemente perpetrados por la patrulla fronteriza
- c) El sur de Arizona se ha convertido en un punto popular de cruce fronterizo por grupos de inmigrantes a raíz de la intensificación de la vigilancia en California y Texas desde los años noventa. Se ha registrado un estrepitoso aumento en le número de muertes, debido a la deshidratación, exposición excesiva al sol e hipotermia, dado que ahora intentan cruzar por lugares desolados y peligrosos. Según estadísticas de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER), se han registrado más de 1,600 muertes desde 1995 entre la frontera de México y Estados Unidos. Por su parte, la patrulla fronteriza registró 106 personas muertas por deshidratación o exposición severa al sol, únicamente en dicho desierto. Durante 2001 se produjeron 363 muertes cifra menor que la de 491 en 2001, pero mucho mayor que en 1998, en donde se registraron 261 fallecimientos¹²⁸. A pesar de que son muertes que se podrían predecir, aquellos que deciden emigrar no saben los graves daños y peligros con que se enfrentan.
- d) Los contrabandistas de indocumentados o también denominados "coyotes" han elevado sustancialmente los costos del tráfico humano, convirtiendo al negocio en uno muy lucrativo y sofisticado. Por ejemplo, los polleros pueden cobrar entre \$800 y hasta \$2,000 dls. para transportar a salvo a cada indocumentado al otro lado.¹²⁹

¹²⁸ Jorge Castañeda (2001, p. 17A)

¹²⁹ *Los Angeles Times* (1998) "Putting people in harm's way". *Los Angeles Times*, September 21, p b-5.

Asimismo, los contrabandistas se han sofisticado en sus estrategias, por ejemplo, configurando pasaportes falsos de países con "visa-Waiver"¹³⁰ para evitar su verificación consular. A pesar de los esfuerzos llevados a cabo por los grupos "Beta", hoy compuesto por alrededor de 75 agentes mexicanos, quienes supuestamente les anticipan a los migrantes de los peligros que corren por emigrar en forma no autorizada y a diario confrontan y arrestan a varios polleros, estos esfuerzos no han sido suficientes para erradicarlos.

- e) El modelo tradicional de circularidad migratoria, caracterizada por una migración temporal, ha cambiado por un patrón de mayor permanencia, debido al temor de no poder ingresar nuevamente a territorio estadounidense. De esta manera, el indocumentado tiende a permanecer más tiempo de lo planeado, aumentando con ello el "stock" de indocumentados, en Estados Unidos, un efecto boomerang no esperado y quizás uno no intencionado.
- f) La creciente vulnerabilidad de los indocumentados es cada vez más evidente, dado que a diario confronta un ambiente altamente adverso y cargado de odio, sin poder obtener una mínima protección. Esta condición los ha forzado a permanecer menos visibles y, por supuesto, aceptar salarios aún más bajos, sin tener la capacidad de utilizar los servicios sociales. Asimismo, se ha incentivado mayor discriminación no solo en contra de inmigrantes indocumentados, sino para aquellos que parecen extranjeros.
- g) El Programa de Amnistía aprobado por la IRCA en 1986, aunado a el ambiente antiinmigratorio de los noventa, que condujo a la nueva prohibición de ciertos beneficios sociales inclusive para inmigrantes legales impuestos por la IIRIRA así como por la ley de Bienestar Social, ambas aprobadas en 1996, se han constituido en un elemento de presión importante para obtener la ciudadanía. La naturalización es un fenómeno relativamente nuevo entre residentes mexicanos, dada la cercanía geográfica. Hasta mediados de los noventa, eran pocas las solicitudes de naturalización -alrededor de 250,000-, las que se recibían provenientes de la comunidad latina. Sin embargo, esta tendencia ha venido cambiando drásticamente ¹³¹ Alrededor de 4 millones de inmigrantes han obtenido la naturalización desde 1995 -1 9 millones son latinos-

¹³⁰ El "Visa Waiver Pilot Program" (VWPP), inició en 1998, y permite a nacionales de 26 países ingresar a territorio estadounidense por 90 días sin visa. Estos son: Portugal, Singapur y Uruguay que ingresaron recientemente a la lista que ya gozaba de este privilegio como Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brunei, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Mónaco, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, San Marino, Eslovenia, España, Suecia, Suiza y el Reino Unido

¹³¹ El SIN recibió 543,000 solicitudes en 1995, 1,300,000 en 1996 y 1 5 millones de personas la solicitaron en 1997, en *The New York Times* (1998), "More wait to pledge allegiance", *The New York Times*, April 18, 1998, p. 1a.

Para darnos cuenta de este importante aumento, durante la década de los noventa 5.7 millones de extranjeros recibieron la naturalización, mas del doble de las emitidas en los ochentas que fue de 2.2 millones de naturalizaciones, y mas del triple que en los setentas de 1.5 millones.¹³² Para destacar la importancia de las recientes naturalizaciones, desde 1907, 18 millones de inmigrantes se han naturalizado y de estos una tercera parte lo hizo en los noventas¹³³. No debe olvidarse que alrededor del 75% de los aproximadamente 800,000 inmigrantes admitidos anualmente, constituyen parientes de ciudadanos y de residentes permanentes, (véase Cuadro 3).

- h) Una mayor desconfianza por los cruces fronterizos legales se ha despertado recientemente. Con el fin de perfeccionar su sistema de vigilancia de entradas, el gobierno estadounidense dio por terminada en septiembre del 2001, el proceso de sustitución de visas o tarjetas de cruce, conocidas como "micas", por las nuevas visas láser emitidas por el SIN, el cual ha traído muchos problemas de cruces fronterizos. El SIN calculó en 5.5 millones el número de ciudadanos mexicanos que no podrían atravesar la frontera para internarse en ese país, hasta que nuevamente las sustituyan. El Departamento de Estado y el SIN comenzaron el proceso de renovación de visas en 1998, y hasta el enero de 2001 se habían aprobado casi cuatro millones de visas laser infalsificables, validas por 10 años.¹³⁴

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

¹³² Se estima que alrededor de 1.33 millones de solicitudes para la obtención de la naturalización se encuentran en lista de espera en Harry P. Pachon and Adrian Pantoja (2000, pp. 8)

¹³³ *Migration News* (2001), "North America", *Migration News*, vol. 8, no. 6, July, p. 9.

¹³⁴ El costo de la visa es de 45 dls. En Jennifer González (2001), "Cinco millones y medio de mexicanos no podrán cruzar la frontera norte: SIN", *El Financiero*, 1 de octubre, p. 56.

California en particular, y su mayor visibilidad ha causado un aumento en el rechazo a estos

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

Si a las consecuencias anteriores les aunamos los hechos suscitadas a raíz de los actos terroristas del martes 11, podemos esperar un reforzamiento aún mas brutal, ocasionando prácticamente la militarización fronteriza, la cual por desgracia, conllevará a un aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos y recae principalmente en aquellos que intentan cruzarla sin documentos

2. CANADÁ

A) Orígenes y establecimiento de límites.¹³⁵

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

Las experiencias históricas de la inmigración a cualquier país han sido determinantes para la formulación de sus políticas. En el caso de Canadá, su política tradicional abierta a la inmigración se manifestó por la continua reclutación

¹³⁵ Una versión preliminar se publicó en Mónica Vereza C. (1994)

de inmigrantes a lo largo de los años. Desde mediados del siglo XIX, la población de Canadá era de alrededor de 3.5 millones de habitantes, población sumamente pequeña para los planes de expansión económica y geográfica que tenía el Primer Ministro John Mac Donald, en 1867. Desde ese entonces, la inmigración se percibía como una solución para un aumento inmediato de la población, requisito indispensable para las necesidades inminentes del mercado laboral.

En términos generales, la política canadiense durante el periodo inmediatamente posterior a la etapa de la confederación, alentó la entrada de inmigrantes. Sin embargo, a fines del siglo XIX, al igual que Estados Unidos, Canadá también estableció ciertas restricciones a la composición de su inmigración ya que, en 1885 se limitó significativamente la entrada a chinos lo que constituyó la primera serie de medidas diseñadas para restringir la inmigración "no blanca". Los políticos canadienses comenzaron a tomar conciencia de que la inmigración traía consigo problemas pero también beneficios y decidieron seleccionar a quien admitir y a quien excluir. De esta manera, la legislación encaminada a crear una política migratoria exclusiva para formar una "Canadá blanca" comenzó a partir de 1911 extendiéndose hasta 1919.¹³⁶

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

Para darnos cuenta de la magnitud del papel que jugó la inmigración en Canadá, solo entre 1891 y 1914 llegaron alrededor de 3 millones de inmigrantes y de esta cifra, mas de un millón arribó entre 1911 y 1913, (véase Cuadro 9). De acuerdo con ciertos analistas, durante esta época, las facilidades que brindaba el gobierno canadiense para su establecimiento eran rudimentarias ya que solo proveía transporte, asistencia para localizar el lugar donde se establecerían, revisión médica, y ocasionalmente prestamos de emergencia.

¹³⁶ Freda Hawkins (1989)

A pesar de que permaneció un flujo estable de inmigrantes durante la década de los veinte, las dos guerras mundiales y la depresión de 1930 redujeron, en gran medida, la inmigración. Los alemanes, polacos y ucranianos incrementaron el acostumbrado flujo de inmigrantes proveniente principalmente de las islas británicas. Aunque la mayoría de ellos eran trabajadores agrícolas, algunos encontraron trabajo en las ciudades nacientes

Para 1941 la proporción de inmigrantes con ascendencia británica había declinado a un 50%, aquellos de herencia francesa sumaban alrededor del 30% y otros grupos etnoculturales constituían el restante 20 por ciento ¹³⁷

El período inmediato de la posguerra, entre 1946 y 1957, se caracterizó por el gobierno de los liberales y por el establecimiento de los fundamentos esenciales de la política migratoria canadiense. Es necesario mencionar que la migración fue considerada como un área de alta prioridad, al considerársele como un instrumento de crecimiento y desarrollo económico. Incluso una amplia declaración sobre la política de inmigración, fue presentada en 1947 Sin embargo, a pesar de esa visión en donde la migración hacia Canadá era considerada como un área estratégica para el desarrollo del país, Su percepción nativista prevaleció ya que la migración de personas provenientes de Asia fue muy rechazada, y se impusieron determinadas cuotas de admisión a las personas originarias, por ejemplo de la India, Pakistán y Ceilán (hoy Sri Lanka)¹³⁸.

La principal razón fue la importante expansión industrial, la cual incremento significativamente la demanda de mano de obra calificada, así como la de aquellos trabajadores no disponibles en su propio mercado laboral. Se estima que al finalizar la Segunda Guerra Mundial, Canadá experimentó su segundo gran flujo migratorio del siglo llegando a admitir a 1,544,642 inmigrantes durante la década de los cincuenta, mas del 30% de los inmigrantes provino de Alemania, Austria e Italia, y algunos fueron refugiados de Europa Oriental.

Y, precisamente, en virtud de la creciente demanda de trabajadores extranjeros, en 1950, se creó el Departamento de Ciudadanía e Inmigración

¹³⁷ "Immigration" en *Employment and Immigration, Canadá*, Head Office, Place du portage, Phase IV level 0, Hull, Quebec, The Candian World Almanac and Book of facts, 1991

¹³⁸ Freda Hawkins (1972. p. 67-173).



(*Citizenship and Immigration Canada*), para ejecutar la política migratoria canadiense, así como para hacerse cargo de los asuntos de los grupos indígenas. Posteriormente, se aprobó la Ley de Inmigración de 1952 (*Immigration Act*) la cual estableció la estructura legal que manejaría la inmigración. En ese entonces, todas las acciones que se llevaban a cabo con respecto a la inmigración eran eminentemente federales, y no se incluía la participación de las provincias en la toma de decisiones, es decir, por lo que el apoyo económico al área migratoria era limitado y deficiente.

B) Política de Selección

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

Durante esta década también surgió el importante fenómeno de la inmigración ilegal, mucho menos importante en comparación con lo que representa para los Estados Unidos. El gobierno canadiense, preocupado por



eliminar este problema, realizó varios tipos de regularizaciones de estatus, durante los siguientes años, las cuales se consideraron exitosas en su momento

Así, con el fin de solucionar el problema del creciente ingreso de inmigrantes sin documentos o de la permanencia en forma ilegal de estos, el gobierno realizó una revisión general de todos los aspectos de inmigración. En 1966 se dio a conocer el famoso "*White Paper*", en el cual se cuestionaba la posibilidad a largo plazo de absorber masivamente a inmigrantes necesitados de empleo, e hizo un llamado a que se establecieran vínculos mas estrechos entre inmigración y las necesidades inmediatas de trabajo. Dicho documento se envió para su discusión al Comité del Parlamento sobre Inmigración.

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

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

C) El Trayecto hacia una Sociedad Multicultural

Durante la década de los sesenta, se realizaron muchas mejoras para el Servicio de Inmigración Exterior de Canadá, algunos programas comenzaron a

desarrollarse y se dio un mayor apoyo a inmigrantes a través de agencias voluntarias preocupadas por los inmigrantes y refugiados, principalmente aquellos que ingresaron inmediatamente a la fuerza laboral y requerían de un cierto entrenamiento.

Es interesante destacar que durante esta misma década, se presentaron cambios significativos a nivel mundial: el fin de la época colonial cuyos grandes imperios y sus respectivas colonias desaparecen y por ende, la necesidad de crear nuevos Estados-Nación en varias regiones del mundo. Al mismo tiempo, surgió un nuevo interés internacional por los derechos humanos y la igualdad racial y nacional. Por estas y muchas otras razones, el cambio del origen del flujo migratorio se volvió evidente, ahora aceptando a extranjeros provenientes de múltiples regiones del mundo. Así, debido a una combinación del incremento natural de la población canadiense con un aumento en la tasa de inmigración, la población de Canadá se dobló en tan solo tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

La composición de los inmigrantes en Canadá continuó cambiando hacia una sociedad, aun más multicultural. El censo de 1981 demostró un incremento significativo en el porcentaje de nuevos canadienses nacidos en Asia, el Caribe y América Latina. La proporción de residentes canadienses sin ascendencia francesa ni británica, aumentó significativamente al alcanzar un tercio de la población.¹³⁹ Como se puede observar, la política de inmigración, basada en el proyecto original de lograr conformar una "Canadá Blanca", bajo la cual fueron considerados como admisibles solo aquellos candidatos de origen europeo o norteamericano -con muy pocas excepciones-, permaneció fuerte y vigente hasta principios de los sesenta.

Es más, Canadá junto con Estados Unidos constituyeron los países pioneros que abandonaron su tradicional política migratoria blanca. A partir de 1967, esta política se convirtió en una no discriminatoria y universal aceptando principalmente a migrantes económicos, parientes inmediatos de los inmigrantes

¹³⁹ *Ibidem*

ya establecidos y a refugiados. Cabe señalar que hoy día, esta composición permanece semejante. Uno de los factores determinantes de este cambio se debió a que algunos políticos y funcionarios consideraron que el hecho de mantener una política de inmigración selectiva en cuanto origen de procedencia entorpecería la posición que habían mantenido en las Naciones Unidas o aun más, en la multirracial *Commonwealth of Nations*. Dicho ejemplo fue seguido por Australia en 1973.

D) Formación y Conceptualización de la Política Migratoria

En Canadá, el control y la administración migratoria es un asunto de jurisdicción compartida entre el gobierno federal y las provincias canadienses, a excepción de Québec que, a partir del *Acuerdo Coullen-Couture*, mantiene su autonomía al respecto¹⁴⁰ Desde la década de los sesenta, se presentaron varios cuestionamientos que cambiaron el rumbo y la forma en como se debía conformar y desarrollar una política migratoria canadiense.¹⁴¹

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

Uno de los aspectos de seguridad social que se le ha dado gran importancia es la educación para migrantes. La capacitación en cuestiones laborales, así como el de mejorar y reforzar el dominio de alguno de los lenguajes oficiales de Canadá, se estimó que debía de recaer, principalmente, en cada provincia.

¹⁴⁰ En 1991 se firmó un nuevo acuerdo federal con la Provincia de Québec, mismo que reemplazo el acuerdo previo

¹⁴¹ Freda Hawkins (1972, p. 67-173).

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

Con el fin de conformar no solo una política migratoria, sino y también una de asimilación, se estimó que los inmigrantes necesitan ayuda para ajustarse a las comunidades canadienses dentro de territorio canadiense. Por tal motivo, se estableció el proceso de "ajuste", con el fin de alcanzar el desarrollo cultural y comunitario de los migrantes con sus comunidades. Este se ha constituido en un tema que con frecuencia se encuentra en el debate nacional, para intentar definir cual es el poder adecuado que debe apoyar esa labor, si el federal, el provincial o el municipal.

Durante los setentas hubo muchas mejoras en la administración y política migratoria canadiense, siendo la mas notable la creación de la nueva Ley de Inmigración de 1976 proclamada en 1978. Mediante consultas extensivas entre los diversos sectores, Robert Andras quien fue el principal promotor y posteriormente se convirtió en el Ministro del *Department of Manpower and Immigration* en 1972, y Alan Gotlieb, su segundo de abordo quien después fuera el Embajador canadiense en Estados Unidos, lograron realizar un cambio significativo en la política migratoria.

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

asistencia a refugiados y, principalmente al uso de la inmigración para apoyar su desarrollo económico.

La política de inmigración canadiense y las reglas y regulaciones elaboradas bajo esta ley fueron diseñadas de tal manera, que se promovieran los intereses nacionales e internacionales de Canadá. Sus principales objetivos reconocen las necesidades de:¹⁴²

- a) Apoyar el cumplimiento de las metas demográficas establecidas por el gobierno con respecto al tamaño, tasa de crecimiento, estructura y distribución geográfica de la población canadiense.
- b) Enriquecer y reforzar el tejido cultural y social de Canadá, tomando en consideración su carácter federal y bilingüe
- c) Facilitar la reunión en Canadá de ciudadanos canadienses y residentes permanentes con sus parientes más cercanos o inmediatos residentes en el extranjero
- d) Promover y facilitar la adaptación a la sociedad canadiense de las personas a quienes se les ha otorgado la admisión como residentes permanentes
- e) Facilitar la entrada de visitantes con el propósito de incrementar el comercio, turismo, actividades culturales y científicas y un mejor entendimiento internacional.
- f) Asegurar que cualquier persona que busca la admisión ya sea como residente permanente o temporal, sea sometido a los criterios de admisión y que no se discrimine de una manera inconsistente con el carácter canadiense del derecho a la libertad.
- g) Cumplir con las obligaciones legales internacionales con respecto a los refugiados y preservar su tradición humanitaria con respecto a los desplazados y perseguidos.
- h) Alentar el desarrollo de una economía fuerte y viable para la prosperidad de todas las regiones en Canadá.
- i) Mantener y proteger la salud, seguridad y el buen orden de la sociedad canadiense.
- j) Promover un orden internacional y una justicia a través de la negación del uso territorial a personas que son capaces de cometer actividades criminales.

¹⁴² Employment and Immigration Canada, "Immigration Objectives", Legislation: Part I: *Canadian Immigration Policy*. Ottawa, p. 7



Por lo que se refiere a la selección de los inmigrantes, esta ley, en el apartado sobre el "principio general sobre la admisibilidad de los inmigrantes" señala que:¹⁴³ "Cualquier inmigrante, refugiado, miembro familiar o independiente se le debe conceder el derecho de entrada siempre y cuando satisfaga los criterios de selección y se determine si será capaz de establecerse con éxito en Canadá". Por lo que respecta a los desplazados y los perseguidos, la ley señala que "se le debe admitir sujeto y de acuerdo a las convenciones de refugiados establecidas".

Dicha ley establece el compromiso de Canadá para cumplir con sus obligaciones internacionales legales hacia refugiados y para continuar con su tradición humanitaria con respecto a los desplazados y perseguidos. Con respecto a su preocupación multicultural, la ley aprobada en 1988 "*Canadian Multiculturalism Act*", complementa el apoyo y buenos deseos que se tiene en Canadá para con las personas originarias de múltiples países y culturas. Entre sus principios encontramos que:¹⁴⁴ debe haber igualdad de oportunidades para todos los canadienses, se debe fomentar la preservación de todas las culturas, eliminar la discriminación estableciendo medidas que afirman al extranjero y apoyar la integración social del inmigrante, entre otros.

Se considera que la ley de 1976 logró cambios importantes en las áreas de exclusión y control, al reducir sustancialmente el grado excesivo de discreción ministerial que permitía la ley de 1952. A pesar de que se quitó lo que era conocido como las "clases prohibidas" y la larga lista de aquellos considerados como no deseables, la ley de 1976 restringe la entrada de aquellas personas que amenacen a la salud pública; los que hayan cometido ofensas criminales serias sin mostrar evidencia de rehabilitación; y los que se encuentren inmersos en actividades criminales, de espionaje, terrorismo, secuestro, etc. Cabe señalar que todas las ofensas cometidas fuera de Canadá se relacionan directamente con las

¹⁴³ Employment and Immigration Canadá, "Selection of Immigrants", Legislation: Part I: *Canadian Immigration Policy*, Ottawa, p. 9.

¹⁴⁴ Employment and Immigration Canadá (19987), "Standing Committee on Multiculturalism", *Multiculturalism: building the Canadian Mosaic*, Minister of Supply and Services, Ottawa

que se encuentran bajo la ley canadiense y son enjuiciadas en relación a la sentencia que hubiese sido impuesta en Canadá.¹⁴⁵

E) Política de Población.

Hasta hace poco tiempo, Canadá no había mostrado interés en formular una Política de Población. Como ya es de todos conocido, inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial muchos países industrializados experimentaron un aumento significativo en su tasa de fertilidad que, en el caso de Canadá y los Estados Unidos, duro 15 años. Sin embargo, a partir de 1973, un nuevo fenómeno demográfico comenzó a desarrollarse ya que la tasa de fertilidad cayó por debajo del nivel de 2.1 nacimientos por mujer, nivel necesario para reemplazar la población a largo plazo¹⁴⁶

La ley de Inmigración de 1976 propuso metas demográficas y se desarrollo un sistema de niveles de inmigración anuales, el cual implicó un proceso detallado y cuidadoso de consulta. Estas se llevan a cabo con las provincias, las organizaciones nacionales y los grupos de interés, así como a académicos y funcionarios gubernamentales, las cuales deben ser expuestas ante el Parlamento en los tiempos que indica la ley con el fin de determinar las necesidades laborales y demográficas tanto federales como regionales. Al respecto se debe elaborar un informe que especifique: a) el número de inmigrantes que el gobierno de Canadá considera apropiado admitir durante cualquier período específico de tiempo y, b) la forma en que las consideraciones demográficas fueron tomadas en cuenta para determinar ese número.¹⁴⁷ Cabe señalar que actualmente, este proceso se lleva al cabo cada año

Al parecer esta tendencia se ha convertido en una de largo plazo, tendencia difícil de ser reversible en el futuro. Un estudio reciente sobre la fertilidad canadiense realizado por Anatole Romaniuk titulado "*Fertility in Canada, from Baby Boom to Baby Bust*", presenta una perspectiva similar del futuro demográfico en

¹⁴⁵ Freda Hawkins (1972)

¹⁴⁶ Freda Hawkins (1989)

¹⁴⁷ David H. Bai (1991)

Canadá y enfatiza sobre el papel tan importante que juega y jugará la inmigración en el futuro, alertándonos de que el actual régimen de fertilidad tan bajo y el consecuente envejecimiento y descenso del crecimiento de la población canadiense, han creado una situación históricamente nueva que puede afectar las estrategias de inmigración. Si la tasa de fertilidad no aumenta sustancialmente y el crecimiento de la población no se vuelve una meta nacional, no será una alternativa real. Si la fertilidad se estanca en el mismo nivel de ahora y el nivel de la inmigración neta se mantiene en un mínimo de 50,000 admisiones anuales netas, el crecimiento disminuirá y la declinación comenzará a partir del año 2020

F) La Nueva Era Selectiva.

La política migratoria canadiense ha estado íntimamente ligada a las condiciones económicas. Así, la recesión económica de los ochenta provocó una respuesta respecto al control de la migración a través de una regulación en 1982. Esta estipulaba que la admisión de inmigrantes estaría condicionada al empleo previamente arreglado de trabajadores selectos. Lo que realmente quería el gobierno canadiense -principalmente entre 1982 y 1985, período de alto desempleo-, era admitir solamente a personas con empleos firmes y como resultado, el número de admisiones declinó. Pero en 1986, cuando el desempleo bajo, el gobierno federal adoptó una política moderada de control a la inmigración. Los inmigrantes independientes fueron nuevamente admitidos sin un empleo pre-arreglado. Esto dio como resultado que para fines de los ochenta, la inmigración ascendió a su nivel más alto, desde mediados de los setentas.

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

para determinar el estatus del refugiado, ya que constantemente se registraban casos en retraso.

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

El programa más importante ha sido el de la Asistencia para el Ajuste, ya que ha contado con fondos sustantivos para apoyar a más de 100 organizaciones voluntarias. Dicho programa, tiene por objeto ayudar a inmigrantes indigentes con la renta, comida, ropa e incidentes imprevistos durante un año. Sin embargo, la investigadora Freda Hawkins, una de las más destacadas especialistas en migración canadiense, se encontró que al Programa de Establecimiento, a pesar de sus importantes logros a nivel mundial, todavía presenta grandes deficiencias y requiere de una mejor coordinación, así como un mayor apoyo económico. Considera que una de las consecuencias más serias para los inmigrantes son el desempleo o subempleo, segregación ocupacional y bajos salarios. Estima que casi siempre estos problemas van acompañados de desequilibrios emocionales, y que por, lo general, inciden en aquellas personas que no saben hablar ni inglés ni francés, y que principalmente son minorías del Tercer Mundo, refugiados, y mujeres.¹⁴⁸ De ahí la importancia del aprendizaje de los idiomas para una mejor adaptación.

Por lo que respecta al debate reciente, en torno a las implicaciones que la inmigración ha tenido para la sociedad canadiense, en discusiones variadas se ha señalado que la inmigración llena vacíos en el mercado laboral, crea empleos, y trae fondos significativos al país. En cuanto a la composición multicultural, se ha argumentado que la continuidad de la inmigración asiática y latinoamericana

¹⁴⁸ Freda Hawkins (1972)

ayuda a nutrir los fuertes nexos comerciales que existen con estas dinámicas regiones del mundo. También se sigue estando consciente de que la inmigración juega un papel importante en la sociedad canadiense ya que disminuye el descenso y el envejecimiento de su población.

Este debate ha sido apoyado por un creciente análisis proveniente de literatura especializada, entre los que destacan se encuentran: ¹⁴⁹ Green considera que la política básica y efectiva de inmigración ha sido la de detectar la escasez de mano de obra domestica y suplirla a través de la importación de trabajadores; Por su parte, Seward critica ciertos modelos macroeconómicos que han tomado poco en cuenta el hecho de que los inmigrantes constituyen capital humano, que han sido entrenados y educados con el presupuesto de otros países, que traen fondos con ellos, que crean empleos y que llegan a consumir más que los propios canadienses; Passaris percibe la inmigración en términos de un recurso humano multicultural en el cual su conocimiento lingüístico y cultural es utilizado por los canadienses para incrementar el numero de sus socios comerciales que redundan en la diversidad de sus exportaciones, atrae inversión, y se mantiene al día en investigación y desarrollo; Romaniuc prevé que una población decreciente es una población vieja, teniendo una proporción cada vez más significativa de personas de mas de 65 años en su fuerza laboral, que hoy día representa el 10 % de su población.

Desde el inicio de la década de los noventas, el debate sobre la posibilidad de reformar su legislación ha estado presente. Las tres Administraciones Chretien han coincidido que la Ley de Inmigración de 1976 se requiere reformar, pues fue aprobada en base en experiencias de los sesentas y principios de los setentas cuando los tiempos eran más simples, los abusos a los programas menos perversos y era mucho más fácil manejar el sistema de selección de los inmigrantes. Han estimado llevar a cabo cambios justos y pragmáticos para

¹⁴⁹ Green A. *Immigration and the Post War Canadian Economy*; Seward, S.B. (1987), *The Relationship between Immigration and the Canadian Economy*, Passaris C (1987), "Canada's Demographic Outlook and Multicultural Immigration", p. 361-383; Romaniuc, A (1984), *Current Demographic Analysis, Fertility in Canadá: from Baby Boom to Baby Bust*, Statistics Canada and Minister of Supply and Services Canadá, Ottawa; Reimers y Tropper "immigration Policy since 1945", en Chiswick, Barry R. *Immigration Language and Ethnicity, Canada and the United States* (1992, p. 33), en Mónica Vereá C (1994).

preservar la integridad y valores humanitarios de la inmigración canadiense como sería una mejor selección para una mayor contribución al desarrollo social y a la prosperidad económica; detectar a los que abusan de los programas y desobedecen las leyes; y mejorar la administración o manejo y control del sistema para asegurar que la inmigración realmente sirva para su interés nacional

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

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

El proyecto de ley *Immigration and Refugee Protection Act (IRPA)*, conocida por el momento como *Bill-11*, de ser aprobada, sustituirá a la actual ley de inmigración, puesta en vigor hace 25 años. Este proyecto es consecuencia del presentado en abril 2000 denominado *Immigration and Refugee Protection Bill (C-31)*, el cual quedo pendiente, al convocar a elecciones el primer Ministro Jean Chretien a fines de ese año. Entre los aspectos más importantes que contemplará la nueva Ley están los siguientes:¹⁵⁰

¹⁵⁰ Citizenship and Immigration Canada (2001), Bill C-11 Immigration and Refugee Protection Act: Overview, Citizenship and Immigration Canada, junio en <http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-overview.html>; citizenship and Immigration Canada (2001), Bill C-11. Immigration and Refugee Protection Act Issue Papers, Citizenship and Immigration Canada, en <http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-issues.html>

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

Con respecto a los refugiados, se proponía reducir el tiempo promedio de espera para determinar el estatus de las peticiones de refugio de 5 a 3 años. Además se establecieron lineamientos para evitar que se sigan generando refugiados-en-limbo (*limbo refugee*).¹⁵¹

¹⁵¹ Sebastian Escalante (2001, p. 70).

IV. LAS POLÍTICAS SOBRE TRABAJADORES TEMPORALES EN AMÉRICA DEL NORTE¹⁵²

1. ESTADOS UNIDOS.

A) Mecanismos y categorías de admisión.

La política Migratoria estadounidense estipula mecanismos de admisión bien definidos, bajo las categorías de *Inmigrantes* y *no inmigrantes*, con el fin de que ingresen ciertos extranjeros en forma temporal o definitiva. La categoría de *Inmigrantes* incluye a los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma definitiva en Estados Unidos y posteriormente optar por la ciudadanía.¹⁵³ Se otorga un número de visas limitado con base en los objetivos de admisión, de acuerdo con un sistema de preferencias previamente establecido, que incluyen a relaciones familiares, a personas seleccionadas con habilidades y/o capacidades específicas, a refugiados, entre otras. Los Inmigrantes pueden obtener la *naturalización* después de haber residido legalmente en el país, por lo menos durante cinco años en forma continua. Es necesario demostrar que se tiene conocimientos básicos del idioma inglés y un conocimiento elemental de la historia y gobierno estadounidense. Una vez recibida la solicitud, las autoridades no están obligadas a atender y desahogar los casos de inmediato, por lo que puede acumular en una larga lista de espera por meses y hasta años. De ser concedida, los naturalizados adquieren casi todos los derechos que los ciudadanos estadounidenses, con las siguientes excepciones: no pueden votar, ni ocupar puestos de elección, y algunos empleos le son prohibidos. Cualquier ciudadano nacido en territorio estadounidense se convierte automáticamente en ciudadano norteamericano.

La categoría de *no inmigrantes* se otorga a aquellas personas que fueron admitidas en territorio estadounidense por un tiempo o propósito definido. Existen numerosas clases de admisión, entre las cuales encontramos la de turistas,

¹⁵² Una primera versión de este apartado fue publicado en Mónica Vereá C. (2001b)

¹⁵³ Manuel García y Griego y Mónica Vereá C (1988, p 51)

visitantes, intercambio de estudiantes, inversionistas comerciantes y trabajadores temporales

Alrededor de 47 millones de inmigrantes fueron admitidos legalmente en Estados Unidos durante el siglo XX, de los cuales el 39% arribaron durante las primeras tres décadas del siglo, y el 41 por ciento durante las tres últimas (véase cuadro 2). Tan sólo durante los años noventa llegaron alrededor de 9 millones de inmigrantes, cifra de admisión sin precedente en ninguna década anterior. Hoy los inmigrantes son admitidos por diversas razones: por ser familiar de un residente legal, por tener un empleo con una profesión determinada, y por ser refugiado o bien asilado. Durante 1998, por ejemplo, ingresaron 660,477 inmigrantes de los cuales el 29% lo hizo como familiar preferencial, y otro 43% bajo la categoría de pariente inmediato. Tan sólo el 11% ingresó bajo la categoría de empleo (véase cuadro 3). Estos datos muestran que el programa de reunificación familiar, instituido desde los años sesenta, ha cumplido su objetivo, a pesar de las severas críticas que los conservadores han esgrimido al respecto.

Por otra parte, en años recientes, los inmigrantes provenientes de la región de Norteamérica han ido aumentando. Como resultado del Programa de Legalización contenida en la IRCA, se legalizaron alrededor de 3 millones de indocumentados y, por ende, los inmigrantes procedentes de México y Canadá obtuvieron más del 40% de los ingresos, en los años ochenta. Durante esa década, México contribuyó con el 22 por ciento de los inmigrantes admitidos, y durante el período 1990-1995 con el 42%, debido a las legalizaciones que se realizaron en forma tardía. A partir de 1996, aproximadamente el 38%, proviene de América del Norte. No obstante, y debido al nuevo mapa demográfico, México contribuyó con cerca del 18% de inmigrantes en 1997 y el 21% en 1998, mientras que Canadá tan sólo con el 1.4% en 1997 y 1.5% en 1998. (véase Cuadro 4)

Como ya mencioné anteriormente, existen diversas formas de ingreso con la categoría de *no inmigrante*. Entre ellas se encuentran los trabajadores extranjeros temporales, quienes son admitidos con una visa especial de acuerdo al tipo de trabajo que desempeñen. El sistema migratorio estadounidense establece que se puede contratar a un trabajador extranjero, siempre y cuando no

se encuentren trabajadores locales para realizar la actividad que se requiere. Se utilizan una gran variedad de sistemas para la admisión de trabajadores, entre los más importantes encontramos:

a) Certificación laboral (*Labor Certification*). A través de este proceso de selección, los trabajadores extranjeros se someten a una prueba individual frente a un empleo particular y un lugar y tiempo determinados. Dicha certificación la emite el Departamento de Trabajo (DT) o *Department of Labor*. Las enmiendas a la ley de Inmigración de 1965 o *Immigration and Naturalization Act* establecieron que para otorgarle una visa a un inmigrante bajo la categoría con base en el empleo (*employed-based*) debe estar autorizada por el DT, especificando que no hay ningún trabajador estadounidense que esté disponible o capacitado para el empleo que el supuesto inmigrante va a desempeñar y que la admisión de inmigrantes no afecta la situación de los trabajadores nativos. Estados Unidos otorga diferentes variantes de visas para sus sistemas de certificación laboral temporal, como son las visas H2 en sus tipos A y B. Cabe destacar que este sistema no contiene ningún control sobre el trabajador después de su empleo al mercado laboral. Se debe determinar un salario predominante (*prevailing wage*), para los propósitos de la certificación. El Departamento de Trabajo utiliza el salario promedio aritmético, usualmente derivado de pequeños muestrarios. Cabe destacar que para que el inmigrante pueda obtener la certificación del empleo, se requiere que el empleador notifique de la vacante de empleo por un tiempo determinado al DT.¹⁵⁴ El Departamento del Trabajo está considerando cambios mayores al proceso de Certificación Laboral, dado que se estima que es complicado, costoso y consume mucho tiempo.

b) Testificación (*Postentry Test: Attestation*). Este método es un mecanismo que reduce los trabajadores extranjeros que se necesitan, con el fin de proteger los trabajadores locales, permitiendo una entrada posterior de los extranjeros, así como los términos y condiciones del empleo, para equilibrar la necesidad de salvaguardar el interés de los trabajadores locales mientras otorga el tiempo suficiente a los empleadores para que piensen sobre la necesidad de trabajadores

¹⁵⁴Demetrios G. Papademetriou (1999, pp. 34-37).

extranjeros.¹⁵⁵ Al igual que en el proceso de certificación, es difícil determinar el salario prevaleciente tanto para el empleador como para el departamento del Trabajo.

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

En realidad, son muy pocas las personas que ingresan con el propósito de trabajar bajo esta categoría. Por ejemplo, en 1999 ingresaron un total de 28,696,911 extranjeros de los cuales la gran mayoría entraron como visitantes temporales por motivos de placer (turistas) y/o negocios. En ese año 457,346 ingresaron como trabajadores temporales, comparados con 371,653 en 1998 y 227,440 en 1997. Es importante destacar que durante la década de los noventa la admisión de trabajadores temporales creció sustancialmente. Así, en un periodo de dos años, casi se duplico la admisión de estos y en un periodo de 6 años se triplico al pasar de 162,176 en 1993 a 457,346 en 1999. Dentro de la categoría de trabajadores temporales, la más demandada es la H1B o de trabajadores altamente capacitados, mediante la cual se contrataron al 66% de los extranjeros, en 1999, y el 14% como trabajadores agrícolas y de baja capacitación con las categorías H-2A y H-2B (véase Cuadro 5).

Cabe destacar que, históricamente, el mercado laboral estadounidense ha contratado a inmigrantes temporales, tanto en forma legal como en forma no autorizada. Múltiples empleadores pertenecientes a diversos sectores de la economía han contratado a trabajadores extranjeros con el fin de mantenerse competitivos tanto a nivel nacional como internacionalmente y, para satisfacer las crecientes demandas que hoy exige la economía global. Estos trabajadores han constituido una importante fuente de riqueza, propiciando cíclicamente periodos de franca prosperidad económica. Durante los últimos años, los trabajadores han ido

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 37

aumentando en tamaño e importancia y se les ha otorgado visas bajo la categoría de No Inmigrante, de acuerdo al tipo de actividad que realizan. (véase Cuadro 6)

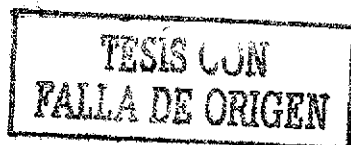
Por lo que respecta a la categoría "H", bajo la cual se contrata a alrededor del 80% de los trabajadores temporales, se divide en las siguientes subcategorías:

- H1B. Esta visa se otorga a aquellos profesionales y trabajadores altamente capacitados en ocupaciones especializadas hasta por 6 años y después pueden ajustar su estatus ¹⁵⁶ La ley de Inmigración de 1990, estableció que las visas H-1 debían ser otorgadas a extranjeros con residencia en un país extranjero "que no tenga intención de abandonar", con lo cual se garantizaba tanto su temporalidad como no contratar a extranjeros que residieron bajo otra categoría en E.U Supuestamente se prohíbe a los empleadores despedir a trabajadores locales para después poder contratar a extranjeros con esta categoría. En el mismo ánimo de protección, se les exige a los empleadores que tomen los pasos suficientes para reclutar y retener a trabajadores locales estadounidenses. Esta categoría ha ido creciendo significativamente y para septiembre del 2000 había 461,000 profesionales extranjeros tenedores de esta visa. Durante los últimos años, el 80% de los empleadores de inmigrantes con visas H1B se encuentran en la industria de la tecnología de la información. En cuanto al origen, los filipinos constituía el principal país proveedor de estas visas hasta 1995, pero los extranjeros provenientes de la India han venido aumentando su participación desde 1989, convirtiéndose en el 47% de las visas H1B emitidas en 1999.¹⁵⁷ Es interesante destacar que el 25% de los extranjeros que portan visas H-1B, antes eran estudiantes con varios años de residencia. Un estudio realizado entre los estudiantes extranjeros de doctorado, mostró que el 75% de ellos había expresado su deseo por permanecer en los Estados Unidos.¹⁵⁸ Es previsible que en el futuro cercano una gran cantidad de los tenedores de estas visas busquen la residencia permanente.
- H2. Los programas H2 se iniciaron durante la II Guerra Mundial, cuando se necesitaba mano de obra barata. Posteriormente esta categoría se subdividió de la siguiente manera:
- H2-A. Esta visa se le concede a trabajadores agrícolas por un periodo no mayor a 11 meses, sujeto a renovación. Los agricultores que anticipan escasez de mano de obra pueden obtenerla legalmente proveniente de cualquier país, con la salvedad de que han tratado previamente de contratar trabajadores legales ofreciéndoles el más alto

156 Demetrios Papademetriou (1999, p. 43) y Thomas Alexander Aleinikoff, David A. Martin y Hhiroshi Motomura (2001, p. 31).

157 Lindsay Lowell (2000, p. 10)

158 *ibidem*, p. 15



de 3 tipos de salario: el mínimo, el sueldo predominante o el *Adverse Effect Wage Rate* (AEWR). Aunque numéricamente pequeño, este programa ha sido fuente constante de discusión entre diversos sectores de la sociedad. Pero en realidad, la mayoría de los agricultores tienden a contratar indocumentados, puesto que estiman que los requisitos a cubrir son incómodos, latosos y demasiado burocráticos. Se calcula que la mitad de los 1.6 millones de trabajadores agrícolas que hoy laboran en EU, son extranjeros indocumentados y la mayor parte de ellos proviene de México. Durante los últimos años, un promedio del 85% de la totalidad de los trabajadores agrícolas son mexicanos. Recientemente se dio a conocer que el Departamento del Trabajo, en lugar del Servicio de Inmigración y Naturalización se encargará directamente de adjudicar las peticiones recibidas por empleadores, quienes entregarán un archivo, junto con una cuota al DT.¹⁵⁹

- H2-B. Se le otorga a trabajadores temporales no agrícolas. Requieren también de certificación laboral, a pesar de que su admisión es limitada. Un máximo de 66,000 visas pueden ser emitidas anualmente. Durante los últimos años, estas visas se han incrementado significativamente, pasando de un promedio anual de 15,000 a 36,000 en 1999. Si bien los mexicanos han hecho poco uso de estas visas – alrededor del 30% de estos-, a pesar de que es ampliamente conocido que muchos de ellos trabajan en sectores de servicios de baja capacitación, durante 1999 esta proporción ascendió a 50% (véase Cuadro 7).

En general, los mexicanos recibieron alrededor del 15% de todas las visas H emitidas en la región, de los cuales el 4% recibió visas H1-B, y el 66% obtuvo las H2 durante 1999. Se podría concluir que, mientras que la región de América del Norte ha venido recibiendo más visas para trabajos temporales, Canadá sigue beneficiándose aún más que México, recibiendo alrededor del 55% de ellas.

Las categorías O, P, Q, R, constituyen el 20% del total de los permisos para trabajar temporalmente. La visa O es otorgada a trabajadores con habilidades extraordinarias; la P para reconocidos atletas o entrenadores en programas de intercambio recíproco o culturales; la Q a trabajadores por programas de intercambio cultural; y la R para trabajadores con ocupaciones religiosas. Los mexicanos han sido admitidos en cada una de estas categorías y en la que más participa es con la categoría P (véase cuadro 7).

El TLCAN no contiene disposiciones las cuales permitan la inmigración entre los tres países signatarios; es más, el empleo permanente no es algo que

¹⁵⁹ *Ibidem*, p. 35.

tenga que ser promovido, sino algo que tiene que ser protegido en sus países. Sin embargo, el capítulo 16 referente al movimiento temporal de inmigrantes profesionales, establece los trabajadores *Trade NAFTA (TN)*,¹⁶⁰ equivalente a los inmigrantes profesionistas *Trade Canadá (TC)* firmado en 1989 en el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. A través de dicha categoría, se pueden admitir a: visitantes de negocios; comerciantes e inversionistas; personal transferido entre compañías y profesionales¹⁶¹. A pesar de que no se estableció un límite específico para canadienses, en el caso de los mexicanos el límite anual es de 5,500 profesionistas. En realidad, son muy pocos los mexicanos que han ingresado al mercado laboral estadounidense, mediante esta categoría y, muchos los canadienses que la utilizan. De 87,441 trabajadores del TLCAN que ingresaron en 1999, tan sólo el 15% provenían de México. (véase Cuadro 7).

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

A partir de la implementación del TLCAN, más del 90% de la emigración altamente capacitada de Canadá a Estados Unidos, se ha dado en la categoría temporal (TN y H1B). En cambio la migración estadounidense a Canadá, tanto permanente como temporal, es mucho menor. Para 1997 Estados Unidos recibió a 131,500 canadienses mientras que Canadá lo hizo para 13,330

¹⁶⁰ A pesar de que para obtener la categoría TN, se exigen varios requisitos, es más fácil su obtención que la visa H1-B, dado que no es necesario obtener la aprobación del SIN y del DT y no se impone un período máximo de estancia de 6 años. Los TN reciben la visa por un año, con la opción de renovarla indefinidamente, o hasta acumular ciertos requisitos para obtener la residencia permanente.

¹⁶¹ El TLCAN facilita la entrada temporal de hombres de negocios mexicanos y canadienses que están involucrados en el comercio de bienes y servicios o en transferencias entre compañías, evitando la necesidad de certificar o validar un empleo.

estadounidenses ¹⁶² Se estima que un mayor acceso a las visas temporales ha causado una disminución por la demanda de visas permanentes.

Durante el último quinquenio de la década de los noventa, la región de Norteamérica obtuvo un promedio de 35% del total de aceptaciones para trabajar temporalmente en EU; un tercio de ellas fue para los mexicanos, lo que indica que la participación de los canadienses es mayoritaria. Como participación del total de aceptaciones de la categoría de no-inmigrantes, México lo hizo con el 12%, mientras que Canadá con el 22 por ciento, casi el doble, (véase Cuadro 7)

B) Estados Unidos – México: Convenios Laborales

1. Antecedentes de la migración de mexicanos a Estados Unidos.

La emigración de mexicanos a Estados Unidos, ha sido cuantiosa desde muchos años atrás. Debe recordarse que México perdió la Guerra con Estados Unidos, cediendo una parte importante de su territorio mediante el tratado de Guadalupe Hidalgo en 1848, quedándose muchos mexicanos habitando en otrora estados de nuestro país. La fiebre del oro o "*gold rush*", propició que muchos mexicanos estuvieran interesados en migrar, poblando este territorio medio deshabitado hasta entonces. Asimismo, a fines del siglo XIX fueron reclutados para construir las vías ferroviarias así como para trabajar en la agricultura. Su objetivo era contar con mano de obra barata, casi incondicional, sin tener que otorgarles el derecho a la ciudadanía, para que ellos pudieran tener la posibilidad de entrar y salir a su antojo,¹⁶³ límite que conscientemente fue impuesto a los mexicanos como parte de su inherente conducta nativista y antiétnica. De acuerdo a Arthur Corwin, comenzaron a aparecer ciclos migratorios bien definidos provenientes de México, inmigrantes que combinaron su trabajo en los ferrocarriles con la cosecha en sus lugares de origen¹⁶⁴. De acuerdo a ciertos informes, para 1880 había alrededor de 9,300 extranjeros de origen mexicano y

¹⁶² Mohmood Iqbal (2002, p. 8).

¹⁶³ Paul Gilbert Carrasco (1997, p. 192)

¹⁶⁴ *Ibidem*

14,000 para 1900.¹⁶⁵ Se estima que para principios del siglo XX, habitaban alrededor de 170,000 mexicanos en EU

Debemos reconocer que, durante la primeros años del siglo XX, los mexicanos tuvieron una franca bienvenida, como fue evidente durante la Primera Guerra Mundial, dado que el restriccionismo se concentró particularmente para mantener fuera a los asiáticos y a los europeos del sudeste, como señale con anterioridad. A raíz de la prohibición de la entrada de asiáticos, los empleadores estadounidenses desesperados trataron de buscar mano de obra barata a toda costa. Acudieron a contratadores privados que utilizaban todo tipo de medidas para reclutar a trabajadores mexicanos e importarlos al mercado laboral estadounidense. Los enganchadores, siguiendo los rieles del tren que iban del norte al sur, llegaban a estados tales como Guanajuato, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí y Zacatecas, -estados que desde entonces han sido los principales proveedores de mano de obra al mercado laboral estadounidense- para llevar a cabo su técnica de enganche, prometiéndoles importantes salarios. Asimismo, les ofrecían prestamos para realizar su viaje, que junto con los intereses, se les deducirían de sus salarios, una vez obtenido el trabajo.¹⁶⁶ Según Cardoso, una vez en los Estados Unidos, los *contract laborers* o trabajadores temporales bajo contrato se enfrentaban con salarios no tan jugosos, condiciones de trabajo mucho peores de lo ofrecidas y tasas de interés más altas de lo prometido. En virtud de que tenían que trabajar hasta que pagaran su deuda al enganchador o empleador, ellos se consideraban que estaban enganchados hasta pagar su deuda.

Por ejemplo al año de haber sido aprobada la ley de inmigración de 1917, se inició un programa de contratación de trabajadores mexicanos de carácter informal, ya que no fue firmado bilateralmente por ambos gobiernos, el cual constituiría, históricamente, el primer Programa de Braceros, como lo bautizaron Kiser y Kiser. Se estima que fueron admitidos 76,862 trabajadores mexicanos, de los cuales la mitad regresó a México. Por presiones de los agricultores del sudoeste estadounidense, el Congreso incluyó ciertas cláusulas en la ley orgánica

¹⁶⁵ Corwin (1978)

¹⁶⁶ Douglas S. Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone (2002, p. 28)

que permitía la entrada "temporal" de trabajadores extranjeros durante la Primera Guerra Mundial hasta 1922¹⁶⁷. En ese entonces no se incluyeron las propuestas del gobierno de México para garantizar los contratos laborales, como se haría 25 años después, pero este acuerdo sirvió de base para que posteriormente se elaboraran los convenios de braceros que se celebraron a partir de 1942.

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

Desde entonces, la migración de mexicanos a Estados Unidos ha constituido un tema difícil y complejo en la agenda bilateral. A fines de los años veinte el gobierno de México protestó por los intentos en el Congreso estadounidense, por excluir a inmigrantes mexicanos como "raza indeseable", y en los treinta no solamente colaboro sino que organizó la repatriación de muchos de sus nacionales como respuesta a los intentos norteamericanos de expulsarlos durante la Gran Depresión¹⁶⁸. Si bien hubo colaboración bilateral cuando se celebraron los convenios de braceros entre 1942 y 1964, también hubo importantes roces, en la multiplicidad de ocasiones que se violaron los términos del acuerdo, cuando creció el flujo de indocumentados y cuando EU terminó unilateralmente el convenio. Al cerrarse la puerta legal a los braceros, fue incrementándose la corriente migratoria de indocumentados durante los años restantes del siglo XX hasta nuestros días. Y es precisamente esta migración masiva indocumentada y su creciente presencia en diversas regiones y ámbitos, que han ocasionado problemas en la relación bilateral entre ambos países.

¹⁶⁷ Paul Gilbert Carrasco (1997, p. 193).

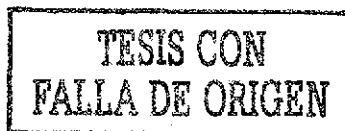
¹⁶⁸ Para mayor información consultar: Mónica Vereá C. (2000, p.61)

La vecindad y las crecientes interconexiones que se han establecido entre las comunidades mexicanas y los mercados laborales en diversos estados de la Unión Americana, constituyen los factores determinantes de la emigración de mexicanos a EU, pero las diferencias salariales de hasta 1:10 han sido fundamentales, mismas que se han ido acrecentando sobre todo en épocas de crisis económicas. Históricamente se ha comprobado que su preferencia por contratar mano de obra vecina, disponible, dócil, leal y tan productiva o quizás hasta más que cualquier otro ciudadano estadounidense, a pesar de que continuamente son desacreditados públicamente, destacando sus deficiencias en el sentido de que generalmente no tienen niveles altos educativos ni de habilidades específicas y capacidades técnicas

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

2. Convenio de Braceros (1942 – 1964)

La migración mexicana en masa hacia EU se reinició de manera importante, como consecuencia de la fuerte escasez de mano de obra norteamericana, especialmente en la agricultura del suroeste, durante la segunda Guerra Mundial,



después de haberse paralizado durante la recesión económica de los años treinta. Dicha escasez llevó a los agricultores a demandar trabajadores mexicanos para que levantaran las cosechas. De ahí que el gobierno estadounidense solicitara al mexicano su colaboración para administrar bilateralmente la corriente migratoria de trabajadores mexicanos.

En abril de 1942 el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) —bajo la presión de los productores de azúcar— creó una Comisión con el fin de estudiar la carestía de mano de obra así como la posibilidad de su importación. Dicha Comisión estaba formada por representantes de los departamentos de Agricultura, de Estado, del Trabajo y el de Justicia. La conclusión a la que llegaron fue que en Estados Unidos se requería mano de obra mexicana.

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

Los aspectos positivos que brindaría un acuerdo pesaron más que los negativos y, así, el 23 de julio de 1942 se celebró el primer convenio "formal" de braceros entre los gobiernos de México y Estados Unidos. En él quedaron incorporadas las demandas mexicanas que procuraban la defensa de sus



ciudadanos: garantías de un trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo y salarios equitativos a los recibidos por los norteamericanos.¹⁶⁹

Los principales puntos del acuerdo fueron los siguientes:¹⁷⁰

- a) Los trabajadores mexicanos solamente deberían cubrir la escasez de mano de obra y no desplazar a trabajadores locales;
- b) No podrían ser reclutados por el ejército de los Estados Unidos, y el gobierno norteamericano sería el contratista;
- c) No habría trato discriminatorio para los mexicanos en territorio estadounidense;
- d) Se le garantizarían los gastos de transportación de ida y vuelta, así como los viáticos durante el viaje del trabajador;
- e) La contratación se haría sobre la base de un contrato por escrito entre el trabajador y su patrón;
- f) El trabajo de los braceros se destinaría exclusivamente a la agricultura;
- g) Los braceros quedarían en libertad de realizar sus compras donde ellos decidieran;
- h) Las habitaciones e instalaciones sanitarias deberían estar en buenas condiciones,
- i) Se autorizarían deducciones a los salarios hasta de un 10%, como un ahorro que tendría depositado el patrón y que le sería devuelto al trabajador a su regreso a México;
- j) El trabajador debería garantizar cuando menos tres cuartas partes del tiempo de duración del contrato; y,
- k) Los salarios deberían ser iguales a los que prevalecieran en el área a donde se destinaría el trabajador contratado, pero en ningún caso podría ser menor de 30 centavos de dólar por hora.

El primer centro de contratación se estableció en la ciudad de México en 1942, pero muy pronto surgieron dificultades para los administradores del programa en nuestro país porque el número de solicitantes excedía por mucho al de los aceptados. En 1944, para evitar grandes concentraciones en la capital, se crearon otros dos centros de contratación, uno en Guadalajara y otro en Irapuato,

¹⁶⁹ El acuerdo entró en vigencia el 4 de agosto de 1942 al ratificarse mediante el intercambio de notas diplomáticas, en Patricia Morales González (1981, p. 115).

¹⁷⁰ Jorge Bustamante (1975, p. 24)

tres años después en Zacatecas, Chihuahua, Tampico y Aguascalientes. Para 1950, en los centros de Hermosillo, Chihuahua y Monterrey se contrataban todos los trabajadores migratorios que iban a Estados Unidos bajo el amparo del convenio sobre braceros.

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

En términos generales, el Convenio de Braceros propició la emigración de trabajadores sin documentos y dificultó a nuestro gobierno el ejercicio de su responsabilidad a fin de poder proteger realmente a sus ciudadanos. Varios autores han proporcionado una relación de cifras entre los braceros admitidos y los que emigraron sin documentos. Así tenemos que, durante el período 1942-1947, Ernesto Galarza señala que 220,640 trabajadores mexicanos fueron contratados bajo los términos de los Convenios sobre Braceros y 343,896 trabajadores fueron aprehendidos y deportados por las autoridades norteamericanas por no cumplir con las leyes migratorias.¹⁷¹ Wayne Corneljus ha proporcionado cifras semejantes a las de Galarza, ya que durante el mismo período estima que se contrataron 219,000 braceros mexicanos y que se deportaron 372,922 trabajadores indocumentados.¹⁷² Por su parte, Richard Craig hace una distinción entre los 200,000 mexicanos que fueron contratados bajo el programa de braceros para participar en las labores agrícolas, y los 130,000 trabajadores adicionales que fueron contratados para dedicarse al mantenimiento de las instalaciones ferroviarias norteamericanas durante el período 1943-1946.¹⁷³

¹⁷¹ Ernesto Galarza (1964, pp 52-53).

¹⁷² Wayne A. Corneljus (1978, p 4)

¹⁷³ En 1943 el gobierno norteamericano solicitó al de México la firma de un acuerdo relacionado con la importación de trabajadores para laborar en los ferrocarriles. Estos trabajadores estarían

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

En noviembre de 1946 el departamento de Estado norteamericano notificó al gobierno de México su intención de poner fin al Convenio de Braceros, y en abril de 1947 el Congreso estadounidense aprobó la Ley Pública 40, que pretendía darle fin al programa

De acuerdo al criterio de Richard B Craig, México se benefició del programa de una manera importante durante estos años. Por un lado, las relaciones con Estados Unidos fueron más cordiales, como resultado del programa sobre braceros y por otro ingresaron por concepto de remesas aproximadamente 205 millones de dólares durante esos cinco años. Asimismo, los braceros regresaron a su lugar de origen dueños de una tecnología agrícola avanzada y con un horizonte cultural más amplio que acrecentaría el mutuo entendimiento tanto entre los ciudadanos como entre los gobiernos. Este criterio está basado fundamentalmente en las declaraciones que, en ese entonces, hacían los funcionarios públicos mexicanos en torno a los beneficios que traían a nuestro país los braceros que habían trabajado en Estados Unidos.

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

exentos del servicio militar norteamericano, se les garantizaría un trato no discriminatorio y les ampararía la ley federal mexicana del trabajo en su artículo 29. Asimismo se estipuló que los mexicanos no podrían desplazar a los trabajadores domésticos, ni afectar las tasas de salarios vigentes o las condiciones de trabajo. Después de una suspensión del acuerdo, en agosto de 1943, debida a que México exigía mejores salarios, continuó hasta febrero de 1946 cuando el gobierno norteamericano lo dio por terminado, en Richard Craig (1971, p. 40).

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

Durante este período hubo dos puntos que fueron discutidos ampliamente entre ambos gobiernos: la localización de los centros de reclutamiento en México y el veto que unilateralmente había ejercido el gobierno de México contra los estados en donde se discriminaba a los mexicanos, específicamente Texas.¹⁷⁴

El contexto estructural en el que operó la contratación de braceros después de la segunda guerra mundial fue puesto en evidencia en lo que se llamó "el incidente de octubre de 1948". El gobierno de México había aceptado desde un principio la noción de que los braceros serían pagados de acuerdo con los salarios prevalecientes en la región. Mientras duró la guerra no se abusó de tal principio. Sin embargo, los empresarios Texanos del algodón fijaron la cantidad de 2.50 dólares por 100 libras de algodón pizcado y un representante del departamento del Trabajo estadounidense aceptó esta decisión unilateral de los empresarios. Ante este abuso, el gobierno de México exigió 3.00 dólares por la pizca de 100 libras de algodón.

La indignación de los empresarios agrícolas Texanos frente a la exigencia de los representantes mexicanos se transformó en un acto de fuerza, y haciendo caso omiso del Convenio de Braceros, anunciaron la apertura de la frontera a todo aquel que quisiera trabajar por 2.50 dólares por 100 libras pizcadas de algodón. La reacción del gobierno de México fue la decisión de prohibir la contratación de trabajadores mexicanos con destino al estado de Texas. Tal gesto fue totalmente irrelevante para los efectos de la continuación de las prácticas de contratación de

¹⁷⁴ El gobierno de México se oponía a instalar centros de reclutamiento en la frontera debido a que propiciaría la emigración ilegal.

los texanos; de ahí en adelante, a pesar de que el gobierno norteamericano aceptó que se había cometido una violación y ofreció que esto no se repetiría.

En agosto de 1949 se adoptó la política del *drying out*, en la cual ambos gobiernos acordaron que se legalizaría a todos los trabajadores ilegales que se encontraran en aquel país hasta el 1° de agosto inclusive, y tendrían preferencia para ser contratados sobre los mexicanos que por primera vez pretendieran entrar a Estados Unidos. De acuerdo a la investigación de Kerstein, se legalizaron a 7,200 indocumentados. Asimismo, acordaron negar mano de obra mexicana legal o certificados de braceros a los empresarios que continuaran contratando trabajadores ilegales. Estados Unidos logró que México eliminara la práctica unilateral de la lista negra "hacia Texas", y que la localización precisa de los centros de reclutamiento fueran en Hermosillo, Chihuahua y Monterrey. Galarza opina que la política del *drying out* fue una importante concesión oficial a los empresarios agrícolas, quienes ya no tenían que pagar el transporte y además se beneficiaron con la depresión de los salarios que causó esta abundancia de mano de obra. Señala que en el año fiscal de 1950 se admitieron a 19,813 braceros y se legalizó a 96,239 trabajadores ilegales.¹⁷⁵ Otra fuente señala que 238,439 trabajadores fueron contratados y/o legalizados entre 1947-1951.¹⁷⁶

Por lo que se refiere al dinero que ingresó al país por concepto de los salarios que percibieron los mexicanos -braceros e indocumentados- de acuerdo a cifras oficiales, en 1948 alcanzó la suma de 21.6 millones de dólares; en 1949, 17.6 millones; en 1950, 19.5 millones; y en 1951 se incrementó a 29.5 millones de dólares.¹⁷⁷

A principios de la década de los cincuenta ninguna de las partes involucradas en el programa bracero —como se administró en este período de 1948 a 1951— estaba satisfecha. Los empresarios norteamericanos insistían en ubicar los centros de reclutamiento en ciudades mexicanas fronterizas, el sindicato nacional de trabajadores agrícolas norteamericano pedía la cancelación definitiva

¹⁷⁵ Ernesto Galarza (1964, p. 60).

¹⁷⁶ Gilbert Paul Carrasco (1997, p. 195).

¹⁷⁷ Compendio Estadístico (1951 p. 285); y (1952, p. 221), en Richard Craig (1971, p. 59)

del programa porque estaba afectando seriamente las condiciones laborales internas.

Por su parte, el gobierno de México había expresado su insatisfacción con el programa, debido a que era un sistema de contratación unilateral libre y que había emigrado un gran número de obreros industrializados calificados provenientes de las ciudades cercanas a la frontera; que poco podía hacer en materia de negociación por más altos salarios para sus trabajadores; y que las remisiones de los trabajadores migratorios se estaban gastando en Estados Unidos debido a que las familias de los braceros se habían ido a residir a la frontera.¹⁷⁸

En 1951, al estallar la guerra de Corea, el gobierno norteamericano solicitó nuevamente el servicio de los braceros. La posición del gobierno de México para la reanudación de un acuerdo fue la exigencia de que el gobierno de Estados Unidos formara parte integrante del convenio. Esta petición del gobierno mexicano dio lugar a la promulgación de la Ley Pública 78, aprobándose el 13 de junio de 1951. Con este instrumento intergubernamental se pretendía obtener un control y una adecuada protección para los trabajadores mexicanos. La diferencia entre uno y otro consistió en que el Departamento del Trabajo se convirtió en el nuevo empleador, confiriendo a su secretario la responsabilidad para certificar la necesidad de braceros, no solo para autorizar su reclutamiento en México sino para garantizar los términos de su contrato, en cuanto a transporte y salarios se refiere.¹⁷⁹

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

- a) Contratar mexicanos —incluyendo a los indocumentados que ya se encontraban en ese país—;
- b) Establecer y administrar centros de recepción cerca de la frontera con México, con el fin de recibir y dar habitación a los braceros, mientras quedaban concluidos los arreglos para su empleo en Estados Unidos o bien para su regreso a México;

¹⁷⁸ Mario Ojeda Gómez (1974, p. 394).

¹⁷⁹ Se rectificaron ciertas condiciones laborales: los contratos iban de 6 semanas a 6 meses en lugar de ser anuales; y se les garantizaba el trabajo por el 75% del tiempo estipulado en el convenio.

- c) Transportar, dar asistencia y atención médica a los braceros desde su reclutamiento hasta su llegada a los centros de recepción norteamericanos,
- d) Asistir a empresarios y trabajadores en la negociación de sus contratos individuales de trabajo; y,
- e) Garantizar el cumplimiento de los contratos por parte de los empresarios en lo referente a salarios y transportación

Una vez aprobada la Ley Pública 78,¹⁸⁰ se firmó un nuevo acuerdo bilateral sobre braceros el 11 de agosto de 1951, en el cual quedaron estipulados, entre otros asuntos: las actividades agrícolas en las que los braceros podían emplearse; el derecho de negociar sobre los términos del acuerdo; se indicaba la localización de los centros de reclutamiento en México y de recepción en Estados Unidos; se condenaba la discriminación; se ratificó la prioridad a los trabajadores nacionales; se establecía que el Departamento de Trabajo era la única entidad responsable en la determinación de los salarios, se garantizaba un mínimo de tres cuartas partes de duración de los contratos; y se garantizaba el pago de transportación y viáticos. Los trabajadores mexicanos tenían derecho a elegir a sus representantes; no podían ser utilizados como rompehuelgas y no tenían derecho a asistencia de la seguridad social. Este acuerdo, con varias enmiendas y extensiones, permaneció en vigencia hasta fines de 1964.

Cabe destacar que el 20 de marzo de 1952 se aprobó la Ley Pública 283, la cual castigaba a quienes importaran, transportaran y concentraran a trabajadores indocumentados. El 19 de mayo de ese mismo año se dio por terminada una ampliación de 18 meses concedida al acuerdo de 1951. La Ley de 1952 estableció por primera vez la categoría H-2, de no inmigrante, en la sección 101(a)(15) (H), que autoriza la admisión temporal de trabajadores extranjeros no calificados a pequeña escala sin aprobación especial del Congreso. También da una cobertura legal al trabajador *commuter* en la frontera.¹⁸¹

¹⁸⁰ La Ley Pública 78 estuvo en vigor hasta el 3 de diciembre de 1953 y posteriormente fue objeto de varias extensiones: al 31 de diciembre de 1955, al 30 de junio de 1951, y al 31 de diciembre de 1963

¹⁸¹ Arthur F. Corwin (1978, p. 150)

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

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

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

desempleo causado por el alto índice de crecimiento demográfico y por su contraído mercado de trabajo, incapaz de dotar a sus ciudadanos de una oportunidad de empleo.

Debe hacerse notar que, como consecuencia de este reclutamiento unilateral, un mayor número de ilegales entró a Estados Unidos. Durante el período 1946-1950 se admitieron 346,845 braceros, y se aprehendieron y deportaron a 1,283,696 indocumentados, y durante el período 1951-1955 se admitieron a 1,298,163 braceros y se deportaron a 3,081,691 indocumentados.¹⁸² La diferencia entre los dos períodos es notoria, sobre todo en el incremento sustancial de los trabajadores que penetraron subrepticamente al país del norte. Como consecuencia de la terminación de la guerra de Corea, en 1953, la demanda de mano de obra mexicana en Estados Unidos descendió. En ese entonces se comenzó a considerar la presencia del trabajador ilegal como causante de desempleo en la Unión Americana. Los sindicatos proclamaron que el tráfico de indocumentados era destructivo para su bienestar como resultado de ello se dio origen a la famosa deportación masiva denominada “Operación Wetback” o de “espaldas mojadas”, irónicamente al mismo tiempo que continuaba el acuerdo de braceros entre México y Estados Unidos.¹⁸³ Tan solo en 1954 se deportaron a 1,075,168 mexicanos indocumentados ((véase Cuadro 8). Esta operación fue más allá de lo debido, deportándose también a ciudadanos americanos con ascendencia mexicana, a los cuales les negaron la oportunidad de presentar sus casos que hubiesen prevenido su deportación. Entre 1954-59 más 3.7 millones de personas fueron deportadas las cuales lo hicieron en su mayoría en forma voluntaria, deportaciones que fueron caracterizadas, por su crueldad y su rudeza, violando con ello los más mínimos derechos humanos. El Departamento del Trabajo fue exigiendo cada vez más el cuidado y protección, tanto de los braceros mexicanos como de los trabajadores agrícolas domésticos

¹⁸² Francisco Alba (1976, p. 155).

¹⁸³ El 17 de junio de 1954, el US Attorney General Herbert Brownell Jr., ordenó un freno a la inmigración ilegal, cediéndole la responsabilidad al Comisionado del SIN, Joseph Swing, en Gilbert Paul Carrasco (1997, p. 197).

En 1959 el Congreso norteamericano expidió la ley *New Wagner-Peyser*, mediante la cual se pedían "salarios prevalecientes" y condiciones mínimas de trabajo para los trabajadores agrícolas estadounidenses. Las exigencias del gobierno norteamericano para la garantía de sus nacionales se extendía en beneficio de los trabajadores agrícolas, que anteriormente no habían disfrutado de los derechos de la legislación laboral norteamericana. Por otro lado, las fuerzas sindicales agrícolas, que antes no se dejaban sentir en los organismos representativos de la Unión Americana, comenzaron a adquirir conciencia de sus derechos y fuerza para reclamarlos.

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

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

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

La negativa se basó en ciertas presiones políticas, como fueron: el movimiento de sindicalización de los trabajadores agrícolas norteamericanos, especialmente la AFL-CIO, la utilización de máquinas mecánicas para recolectar las cosechas, que hicieron cada vez más innecesaria la mano de obra; y los

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

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

Durante los 22 años de duración del programa de braceros, el gobierno de México demostró un desconocimiento de la verdadera situación que padecían sus ciudadanos en Estados Unidos y solamente se limitó a protestar por los actos discriminatorios, que jamás dejaron de ocurrir. México consideró que el programa fue benéfico para el país, ya que sirvió como una válvula de escape a favor de una estabilidad política y social y, además, una fuente de divisas importante: se estima que durante la década de los cincuenta la cantidad enviada a México por los trabajadores agrícolas fluctuó entre los 22 y 122 millones de dólares anualmente. Otra fuente señalaba que durante la vigencia efectiva de la Ley Pública 78, más de 1,200 millones de dólares fueron remitidos a México.¹⁸⁴

¹⁸⁴ Las estimaciones de las fuentes oficiales mexicanas indican que durante el periodo 1954-1959, 200 millones de dólares llegaron a nuestro país por este concepto. (Secretaría de Industria y Comercio, Dirección General de Estadística, *Revista de Estadística*, 19:422, 21:119, 22:108 y 23:168.) Una publicación del gobierno estadounidense estimaba que en 1957 los braceros obtuvieron ganancias aproximadamente por 200 millones de dólares, de los cuales la mitad fue

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

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

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

Para principios de la década de los sesenta los agricultores, dependientes ya de mano de obra mexicana, encontraron mucho más fácil contratar a trabajadores en forma indocumentada, que ajustarse a todos los trámites burocráticos y costosos que exigía el programa de braceros, por lo que abandonaron su presión por continuar con dicho convenio. Muchos de los agricultores solicitaron un ajuste de estatus para sus braceros y 386,000 mexicanos recibieron visas de residentes permanentes durante 1960-1968, casi el doble de las que se otorgaron a nuestros connacionales entre 1950-1958.¹⁸⁵

Como consecuencia, los beneficiados durante la vigencia de los convenios de braceros fueron los empresarios agrícolas estadounidenses, quienes tuvieron disponible mano de obra abundante y barata. Dichos convenios se convirtieron en

enviada a México. (U.S. Department of Labor, Farm Labor Fact Book, p. 176), en Richard Craig (1977, p. 17).

¹⁸⁵ Douglas Massey, Jorge Durand y Nolan J. Malone (2002, p. 43).

un foco de atracción para la emigración pues, independientemente de la cuota fijada, se incrementó el paso subrepticio de migrantes.

Por último, cabe señalar que después de la terminación del programa, muchos trabajadores mexicanos fueron admitidos bajo un "acuerdo básico" temporal, que rigió durante 1965-1967, con el fin de ayudar a los agricultores de California y Arizona a ajustarse a la suspensión de la mano de obra de los braceros. Si se analiza el Cuadro No 8 se observa que en 1966 fueron admitidos 8,647 braceros, y 7,703 en 1967

Así, alrededor de 4 6 millones de mexicanos fueron admitidos y contratados en forma temporal para trabajar en el sector agrícola durante los 22 años que duro vigente el Convenio, siendo que el 72% de esta cantidad fue contratado en los últimos nueve años del convenio: entre 1955 y 1964. Muchos otros ingresaron en forma no autorizada, ya que se estima que se registraron alrededor de 4.9 millones de aprehensiones en la frontera durante este periodo, (véase cuadro 8).¹⁸⁶

3. La etapa post-bracera .

Después del fin del convenio de braceros, los empleadores agrícolas han podido contratar temporalmente a trabajadores agrícolas gracias a la fracción 101 (15) (H) (ii) de la Ley de Inmigración. Dentro de esta categoría, los trabajadores agrícolas son admitidos bajo el subinciso "A" y, por esa razón, son conocidos como trabajadores H2-A. Como se puede observar en el Cuadro 8 son muy pocos los trabajadores que han sido contratados bajo la categoría H-2 y muchos mas los que se aprehenden en la frontera por cruzar sin documentos.

A partir de 1968, la migración mexicana se ajusto a las nuevas reglas del juego restriccionista, ya que fue aplicado el limite para el hemisferio occidental de 20,000 visas por país. Es decir, los mexicanos, por primera vez se vieron forzados a competir junto con los otros países de América Latina por lograr su cuota y esto

¹⁸⁶ No hay que olvidar que una persona puede ser aprehendida y deportada varias veces en un mismo año, por lo que el número de aprehensiones no muestra la cantidad de indocumentados que han logrado entrar y permanecido en territorio estadounidense.

duro hasta mediados de la década de los setenta. En 1977, como respuesta a una demanda hecha al Servicio de Inmigración y Naturalización, en el entendido que a México se le estaba negando injustamente acceso a visas del hemisferio, las cortes decidieron apartar 144,946 visas –originalmente utilizadas para admitir a refugiados cubanos- además del límite hemisférico. El denominado Program Silva duro de 1977-1981 y, temporalmente expandió el acceso a visas por los mexicanos.

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

Desde entonces, las autoridades estadounidenses se han propuesto evitar a toda costa la entrada del flujo masivo de inmigrantes indocumentados, procedentes principalmente de la frontera con México, adoptando medidas destinadas a reforzar, sobre todo, la seguridad en su frontera sur. Así, desde 1993 se ha venido aumentando el presupuesto para vigilar la frontera sur lo que ha ocasionado que se duplique el número de elementos de la patrulla fronteriza de 4,000 a más de 9,000 en 2000. Se han puesto en marcha operaciones fronterizas como las "*Gatekeeper*", "*Blockade*", "*Hold the line*", "*Safeguard*" y "*Hard Line*" en diferentes puntos de la zona, con el fin de capturar y deportar mas y con mayor eficiencia a los indocumentados. Asimismo se han implementado medidas para el combate contra los contrabandistas de inmigrantes.

Simultáneamente, el estrepitoso desarrollo de la tecnología, ha permitido una comunicación mucho más rápida, ágil y muy variada, permitiendo conexiones mucho más estrechas entre comunidades de ambos lados de las fronteras. Esta situación ha permitido que se expandan las redes que interconectan a múltiples comunidades, dando como resultado la construcción de Comunidades Transnacionales. Es decir, se ha establecido una circulación de viejos y nuevos flujos de trabajadores que inician su proceso de forma temporal, pero después de un tiempo generan tales condiciones en el lugar de destino que se mueven en varias direcciones y algunos llegan a vivir simultáneamente en mas de un espacio

nacional.¹⁸⁷ Estas crecientes interconexiones sociales proveen hoy de un vehículo aun más poderoso para promover la inmigración, convirtiéndose a su vez en factores que estimulan aún mayor migración. Es decir, se ha desarrollado un sistema único de contratación de mano de obra transnacional, de carácter informal, que hoy se constituye en el patrón tradicional para emigrar.

Hoy día, con las sofisticadas comunicaciones e interconexiones, los empleadores de un condado estadounidense fácilmente contratan a un trabajador mexicano de un pueblo o municipio específico del cual probablemente han obtenido otros trabajadores, convirtiéndose este en un patrón de contratación de mano de obra indocumentada.¹⁸⁸ En estados como California, ciertas empresas dependen de trabajadores "eventuales, de contingencia o sobre pedido" que con frecuencia son inmigrantes recién llegados, la mayoría de ellos mexicanos indocumentados. Dichos empresarios, han adoptado la tradición de apoyarse en los sistemas familiares de inmigrantes de primera o segunda generación, como principal medio para el reclutamiento de trabajadores eventuales o temporales.¹⁸⁹

Los indocumentados siguen cruzando la frontera, quizás ahora por lugares más recónditos debido a la brutal militarización de la zona, sin registrarse una reducción real de las aprehensiones (véase Cuadro 8), sino cambios de localización de las mismas. Y precisamente, debido a este refuerzo en la vigilancia fronteriza sin precedente, y no sólo las violaciones a los derechos humanos, se han incrementado significativamente el número de muertes –alrededor de 350 anualmente–, por lo que los mexicanos nos sentimos muy insatisfechos.¹⁹⁰

4. La población de origen mexicana en el siglo XXI.

Durante las últimas dos décadas del siglo XX, la población latina ha ido aumentando en forma creciente. Si en 1980 dicha comunidad constituía el 6.4% de la población estadounidense, para el 2000 esta había ascendido a alrededor de

¹⁸⁷ Pedro Caban (1998, p. 210)

¹⁸⁸ Mónica Vereá C (1999c, p. 11)

¹⁸⁹ Wayne A Corneljus (1989, p. 50)

¹⁹⁰ Para mayor información sobre la situación en la frontera norte consultar: Mónica Vereá C (2000a).

32 millones de personas de origen hispano. Más aún sobrepasa el número de negros para el 2005, estimado hoy en 35 millones, es decir, más del 10% de la población estadounidense actual, calculada en 281 millones. Cabe destacar que datos provenientes del Censo 2000, confirmaron que hay 31.1 millones de personas nacidas en el extranjero – alrededor de 7.5 millones indocumentados-, cantidad sumamente significativa para cualquier lugar del mundo. Estimaciones realizadas con base en las tendencias recientes y, si la política migratoria se mantiene sin cambios sustantivos, alrededor de 13 millones de inmigrantes se podrían establecer en EU durante los próximos 10 años.¹⁹¹

Las principales razones que se han aducido a este creciente aumento de flujos migratorios, son la constante demanda de mano de obra en el mercado de trabajo estadounidense; la abundante fuerza laboral extranjera en busca de mejores oportunidades de empleo, salario y calidad de vida; el creciente aumento de la población latina son sus altas tasas de natalidad de esta comunidad un promedio de tres hijos por mujer latina, comparado a 1.8 hijos por mujer blanca no-hispana.¹⁹² Otro factor que es digno mencionar ha sido el incremento de naturalizaciones, generado tanto por el Programa de Amnistía aprobado por la IRCA en 1986, como por el ambiente antiinmigratorio de los noventa, el cual ha impulsado a los residentes a buscar la ciudadanía.

La naturalización es un fenómeno relativamente nuevo entre residentes mexicanos, dada la cercanía geográfica. Hasta mediados de los noventa, eran pocas las solicitudes de naturalización -alrededor de 250,000-, las que se recibían provenientes de la comunidad latina. Sin embargo, esta tendencia ha venido cambiando drásticamente.¹⁹³ Alrededor de 4 millones de inmigrantes han obtenido la naturalización desde 1995 -1.9 millones son latinos-. Para darnos cuenta de este importante aumento, durante la década de los noventa 5.7 millones de extranjeros recibieron la naturalización, más del doble de las emitidas en los

¹⁹¹ Walter Gribbin (2001).

¹⁹² "Un promedio de tres hijos por mujer latina, comparado a 1.8 hijos por mujer blanca no-hispana", en *The Economist*, (2000) "Oh say can you see", March 11th, survey 4.

¹⁹³ The New York Times (1998), "More wait to pledge allegiance", *The New York Times*, April 18, p. 1a

ochentas que fue de 2.2 millones de naturalizaciones, y mas del triple que en los setentas de 1.5 millones.¹⁹⁴ Para destacar la importancia de las recientes naturalizaciones, desde 1907, 18 millones de inmigrantes se han naturalizado y de estos una tercera parte lo hizo en los noventas¹⁹⁵. Además se supone que hay una larga lista de espera, a pesar de las recientes reformas de SIN y sus campañas pro naturalización como la "Citizenship USA" llevada a cabo en las elecciones de 1996.¹⁹⁶ Esta política sirvió para que los republicanos criticaran a los demócratas por haber lanzado esa campaña en ese momento, señalando que constituía un esfuerzo de los demócratas para añadir votos de inmigrantes tendientes a votar por este partido. No debe olvidarse que alrededor del 75% de los aproximadamente 800,000 inmigrantes admitidos anualmente, constituyen parientes de ciudadanos y de residentes permanentes, (véase Cuadro 3).

Ciertas proyecciones indican que la Comunidad latina constituirá la minoría más importante en ciertos estados como California¹⁹⁷ y Texas para 2020, y en el territorio estadounidense para mediados de este siglo.¹⁹⁸ Uno de cada cuatro de los 400 millones de habitantes proyectados para el 2050, será de origen latino, es decir una tendencia creciente hacia la latinización de los Estados Unidos, una pésima noticia para los nativistas

Existe un hecho que no podemos eludir: los mexicanos constituyen la fuente más importante de inmigrantes legales e indocumentados en Estados Unidos (EU) al iniciarse el siglo XXI. Como porcentaje de la población total de extranjeros que ahí radican, su participación se ha venido incrementando sustancialmente durante los últimos 30 años, al pasar del 8 al 28%, para fines de

194 Se estima que alrededor de 1.33 millones de solicitudes para la obtención de la naturalización se encuentran en lista de espera en Harry P. Pachon and Adrian Pantoja (2000, p. 8)

195 *Migration News* (2001), "North America", *Migration News*, vol. 8, no. 6, July, p. 9

196 El SIN procesó alrededor de 1.3 millones de naturalizaciones hasta las elecciones de 1996 y cerca de 800,000 solicitudes se encuentran en lista de espera que serán procesadas alrededor de octubre del 2001, debajo de casi 2 millones que se encontraban en esta situación hace dos años. El tiempo de espera para obtener la ciudadanía es actualmente de alrededor de 20 meses, debajo de 33 meses promedio en 1999. En *Migration News* (2000) "INS: Border, Detention", *Migration News*, vol. 7, no. 12, December, http://migration.ucdavis.edu/mn/archive-mn/may_2000_02mn.html

197 En la actualidad, California tiene alrededor de 25% de residentes nacidos en el extranjero de una población que se calcula en 33 millones

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

los noventa. Se calcula que hay 7.9 millones de emigrantes de México que viven en Estados Unidos.¹⁹⁹

Por su parte, la Mexicano-Americana se ha constituido en la comunidad más prominente entre los latinos, ya que constituyen el 64% de estos. Es un hecho que los mexicanos han colaborado para el crecimiento económico de los Estados Unidos en general y la región del sudoeste en particular. La vecindad y las crecientes interconexiones que se han establecido entre las comunidades y los mercados laborales, en virtud de los importantes avances tecnológicos, han sido factores determinantes para emigrar, pero las diferencias salariales de hasta 1:10 han sido fundamentales, mismas que se han ido acrecentando sobre todo en épocas de crisis económicas. Asimismo, es un hecho que los empleadores estadounidenses han demostrado una preferencia por contratar mano de obra vecina, disponible, dócil, leal y tan productiva o quizás hasta más que cualquier otro ciudadano estadounidense, a pesar de que continuamente los desacreditan públicamente, destacando sus deficiencias en el sentido de que no tienen niveles altos en sus capacidades y educación.

2. CANADÁ

A) Mecanismos y categorías de admisión.

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

¹⁹⁹ Steven Caramota (2001)

diferencia de la opinión pública estadounidense, la canadiense estima que la inmigración tiene un impacto positivo para su economía.²⁰⁰

Como se señaló con anterioridad, bajo un sofisticado sistema de puntos, se selecciona a los inmigrantes de acuerdo con las necesidades laborales del país. Anualmente, se estiman metas demográficas y necesidades laborales tanto federales como regionales, con el fin de establecer los niveles de inmigración requeridos periódicamente. Para ello, se ha tomado en consideración la continua necesidad de reforzar el tejido cultural y social, la indispensable reunificación familiar para facilitar la adaptación, pero principalmente se considera incentivar el desarrollo económico.²⁰¹

Por lo que se refiere al tipo de inmigrantes que pueden ser admitidos en Canadá, la ley reconoce tres tipos de categorías de admisión, bajo la sección 6 de la Ley de Inmigración: la familiar, la de refugiados y la de inmigrantes independientes, quienes pueden solicitar su ingreso bajo su propia iniciativa y, posteriormente, ser admitidos por el gobierno canadiense, que a continuación describo:²⁰²

1. *Clase familiar*: Son los familiares inmediatos - hijos dependientes padres y abuelos, esposos o comprometidas- que deseen inmigrar a Canadá. Para solicitar su entrada, el ciudadano canadiense o residente permanente de 19 años o más tiene el derecho de apoyar dicha solicitud.
2. *Refugiados*: Acorde con la definición establecida por la Convención y Protocolo de las Naciones Unidas, estos pueden recibir asistencia por un período de un año, de acuerdo a los requerimientos de la ley. Grupos de por lo menos cinco ciudadanos canadienses o residentes permanentes de un mínimo de 19 años de edad u organizaciones locales legales pueden

200 De acuerdo con encuestas recientes realizadas por Environics Research Group, *Migration News*, (2001), vol 8, no 3, March.

201 "Immigration Objectives Legislation: Part I: Canadian Immigration Policy, Employment and Immigration Canada, Ottawa (mimeo, p. 7)

202 Esta última incluye a parientes asistidos, trabajadores calificados, "entrepreneurs", inversionistas, personas auto-empleadas y otros inmigrantes que solicitan bajo su propia iniciativa. Asimismo, la ley requiere que todos los visitantes y estudiantes que desean trabajar o estudiar temporalmente en Canadá, deben obtener una autorización previa de los consulados y embajadas en el extranjero. En *Employment and Immigration Canada (1996)*, "Canada's Immigration Law", Minister of Supply and Services, Ottawa, p. 6

apoyar la Convención de Refugiados para que sean admitidos determinados así como familiares.

3 *Inmigrantes Independientes*. Esta categoría incluye a parientes asistidos, trabajadores calificados, empresarios, inversionistas, personas auto-empleadas y otros inmigrantes que solicitan admisión bajo su propia iniciativa y que a continuación se describen:

- Parientes asistidos: son aquellos que no califican bajo la clase familiar ni bajo el criterio de selección, pero que tienen un pariente en Canadá que está dispuesto a apoyarlo para apoyarlo en su establecimiento en ese país. Estos pueden ser nuevamente desde padres, hermanos, hasta tíos, primos y sobrinos.
- Empresarios: personas que pueden demostrar que tienen la intención y capacidad de establecerse y/o realizar una inversión en un negocio que contribuya significativamente a la economía canadiense.
- Inversionistas: personas que demuestren tener una carrera en negocios y que hayan acumulado por lo menos un capital de \$500,000 dólares canadienses. Asimismo debe comprobar que su proyecto traerá beneficios económicos significativos a la provincia en que dicha inversión sea localizada.
- Auto-empleado: personas preparadas que intentan establecer un negocio que creará fuentes de empleo no solo para esa persona sino que contribuirá considerablemente a la economía, la cultura, y/o la vida artística de Canadá.

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

A diferencia de la composición estadounidense, en la canadiense la prioridad ha sido económica: en 2001 de un total de 250,386 inmigrantes admitidos el 61% emigró por razones económicas, tan sólo el 27% por ser miembro familiar y 11% por ser refugiado. (véase Cuadro 9). Esta cantidad fue superior al nivel predeterminado de hasta 235,000 inmigrantes anuales para el 2001. Cabe destacar que el máximo que se ha pensado admitir, sería el correspondiente al 1% de la población –que hoy es de 31 millones de habitantes

Como ya se señaló con anterioridad, la inmigración ha jugado un papel fundamental para la formación de esta pujante sociedad. Sólo entre 1891 y 1914 llegaron alrededor de 3 millones de inmigrantes y, de esta cifra, más de un millón llegó entre 1911 y 1913.²⁰³ Durante las dos guerras mundiales y la depresión de 1930, se redujo dicho flujo, pero la expansión industrial de la pos-guerra incrementó significativamente la demanda de mano de obra calificada y la de aquellos trabajadores no disponibles en su propio mercado laboral.

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

Los datos dados a conocer por el censo del 2000, muestran que la economía necesita de inmigrantes para su prosperidad económica. Se estima que para el 2011 los inmigrantes constituirán el crecimiento total de la fuerza laboral y para el 2026 se espera que la población canadiense exclusivamente crecerá a través de la inmigración.²⁰⁴

Por lo anterior, la inmigrantes en Canadá también se ha incrementado sustancialmente durante la última década. En el 2000, los principales países de origen de los inmigrantes a Canadá fueron China, India, Pakistán, Filipinas y Korea. Entre los 10 primeros lugares no se encuentra algún país latinoamericano – solo 10,000 argentinos solicitaron asilo- y Estados Unidos contribuyo con el 3% en el 2000. Tres cuartas partes de los inmigrantes se han establecido en las siguientes ciudades en orden de preferencia., durante el mismo año: Toronto (47.5%), Vancouver (14.5%) y Montreal (12%).²⁰⁵

²⁰³ Migration News (2000), "Northamerica: Canada: Immigration up", *Migrant News*, vol. 7, no. 10, October, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/oct_2000_04mn.html>

²⁰⁴ Citizenship and Immigration Canada, "More than 250,000 new permanent residents in 2001", New Releases, en <http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0211-pre.html>.

²⁰⁵ Citizenship and Immigration Canada (2000), "Immigration by province", Facts and Figures; Immigration Overview, en <www.cic.gc.ca/english/pub/faqcts2000/1inm-04.html>.

De acuerdo con datos provenientes del censo, para 1996 la población nacida en el exterior era de 4,971,070, de la cual el 25% emigró antes de 1961 y otro tanto durante los años noventa. De este total, 244,685 son inmigrantes estadounidenses y 273,820 proceden de Centro y Sudamérica. Con respecto a los inmigrantes estadounidenses constituían cerca del 3% de la inmigración entre 1990-1996 -ingresaron anualmente un promedio de 5,500; mientras que alrededor del 7% procede del resto del continente, ya que esta clasificado como Centro y Sudamérica (véase Cuadro 11)

La mayoría de la población nacida en el exterior para el 2000, provino de Asia y el Pacífico, el 19% llegó de Europa, principalmente del Reino Unido, muy de cerca extranjeros de África y el Medio Oriente con el 18%; tan solo 7.5% de América del Sur y central y 2.5% de Estados Unidos (véase Cuadro 11). Como podemos observar, son muy pocos, comparativamente hablando, los inmigrantes de origen latino que ingresan anualmente a Canadá, sobre todo si los comparamos con los importantes flujos asiáticos y europeos. Es difícil saber cuantos inmigrantes provienen de México, puesto que sus estadísticas sólo muestran la procedencia por región.

Por lo que se refiere a los trabajadores temporales bajo la categoría de *No Inmigrantes*, la Ley de Inmigración de 1976-77, las Regulaciones sobre Inmigración de 1978, el Manual de Inmigración, así como el Memorandum de Operaciones, contienen las disposiciones que regulan la política de admisión, así como su estancia en Canadá. Al igual que en Estados Unidos, los *No Inmigrantes* son aquellos que ingresan como visitantes, estudiantes y/o trabajadores temporales. El visitante es definido como la persona que busca entrar a Canadá con un fin determinado, en cambio un trabajador extranjero temporal es aquel que ingresa en el país con el objeto de participar en una actividad laboral remunerada.

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

mucho mejor.²⁰⁶ Un trabajador temporal en Canadá es aquel que labora legalmente y que no es ni ciudadano ni residente legal. El trabajador temporal no puede entrar a Canadá, si no cuenta con una autorización de empleo avalada por un oficial de la oficina de inmigración. El empleador debe consultar a la Oficina de Desarrollo de Recursos Humanos (*Human Resources Development Canada, HRDC*) para que se determine si el contratado será de beneficio para el país. También se asegura que los empleadores hayan considerado la contratación de ciudadanos canadienses o residentes legales, y que la entrada de un trabajador extranjero no los afecte adversamente. Sin embargo, algunos trabajadores extranjeros pueden ser admitidos a trabajar sin que el empleador tenga que pasar por el proceso de validación otorgándoles una autorización de empleo, y esa es la responsabilidad de los funcionarios de la Oficina de Ciudadanía e Inmigración (*Citizenship and Immigration Canada*) quienes determinan si el trabajador extranjero está exento por pertenecer a un tratado internacional. El Programa de Trabajadores Agrícolas para mexicanos y caribeños²⁰⁷ es administrado por HRDC.

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

²⁰⁶ Existen categorías de ingreso interesantes, tales como la de compradores – empleados o empresarios-, quienes pueden entrar a Canadá con el propósito de comprar bienes y servicios para su negocio o sus propios intereses, a pesar de que no deben contribuir a la producción de esos bienes; y la de vendedores, a quienes se les permite entrar por un período menor de 90 días, para vender sus productos, exclusivamente de bienes, pero no de servicios, y no puede vender directamente al público en general

²⁰⁷ Los otros países que participan en el programa de trabajadores agrícolas de temporada son: Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago y Estados del Este del Caribe

Las principales provincias a donde llegan estos trabajadores son Ontario 52%; British Columbia 16%; Québec 14% y Alberta 10% (véase Cuadro 14). A su vez en el 2000, el 30% de estos trabajadores proviene de Estados Unidos; el 10% de México; el 7% del Reino Unido; el 6% de Jamaica y la misma proporción de Francia, Japón y Australia. (véase Cuadro 15). Es interesante resaltar, que mientras que hay pocos inmigrantes procedentes de México, nuestro país ocupa el segundo lugar como proveedor de trabajadores temporales después de Estados Unidos, por lo que ha aumentado el flujo sobre todo de trabajadores temporales del sexo masculino en la región de América del Norte durante los últimos años. Para el caso de mujeres, Estados Unidos ocupa el primer lugar y México el octavo (véase Cuadro 16). Esta situación es curiosa, pues notamos que del total de 65,148 de trabajadores temporales extranjeros que se encontraban en el mercado laboral canadiense en 1998, tan solo el 6% se ocupó en la industria primaria – actividad que por lo general lo cubren los mexicanos y caribeños. (véase Cuadro 17)

En general podríamos afirmar que a partir de la firma del TLCAN en 1994, no solo el flujo de trabajadores provenientes de la región de América del Norte ha aumentado significativamente, sino también de estudiantes, ya que los provenientes de Estados Unidos constituyen el 8% y los mexicanos participan con el 7%; ocupando el cuarto y quinto lugar respectivamente.²⁰⁸ Independientemente de las múltiples visas otorgadas, las solicitudes para visitantes se incrementó en un 27% entre 1997 y 2000; las de permisos para trabajar temporalmente aumentó en un 43%; y aquellas para estudiar en un 63%, -sobre todo a nivel medio superior-, y las solicitudes de refugiados en un 45%. En virtud de esta demanda, ahora se pone mayor énfasis en la calidad del visitante o trabajador eventual en el aspecto educativo y dominio de los idiomas.

Recientemente se dio a conocer el *Plan de Inmigración para el 2002*, el cual señala que se planea admitir hasta un máximo de 235,000 inmigrantes, de los cuales el 60% será destinado para trabajadores altamente capacitados, personas

208 Citizenship and Immigration Canada (2000), "Statistical overview of the Temporary resident and Refugee claimant population: foreign students", Facts and figures, en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-5.html>, 23/04/02>

de negocios con sus familias, 25% para reunificación familiar de los ciudadanos y 10% para refugiados ²⁰⁹

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

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

El proyecto de ley mencionado, contemplaría medidas referentes a aspectos de seguridad que establecen nuevos parámetros de selección de migrantes, tales como: Cambio en el énfasis de selección de la ocupación actual de los trabajadores a una evaluación de las habilidades y experiencia; reforzar los intentos de reunificación y la protección a refugiados; rediseñar el programa de trabajadores temporales, para que el proceso de selección de los trabajadores calificados sea más eficiente y otorgar permisos a sus cónyuges de trabajar; y facilitar la transición del estatus de temporal al de residentes permanentes²¹⁰.

²⁰⁹ Citizenship and Immigration Canada (2002) "Mensaje del Honorable Elionor Caplan", Pursuing Canada's commitment to immigration: The Immigration Plan for 2001, and 2002, en <<http://cicnet.ci.gc.ca/English/pub/anrep02.html>>.

²¹⁰ Citizenship and Immigration Canada (2002), Pursuing Canada's Commitment to Immigration. The Immigration Plan for 2002 en <<http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/anrep02.html>>



B) Canadá – México: "Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales"

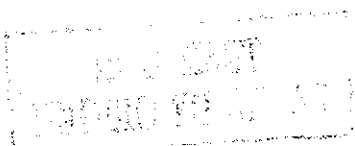
1. Contenido y características generales.

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

El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Canadiense dio inicio en 1966, mediante el cual se contrataron a caribeños principalmente; y no fue sino hasta 1974 cuando se extendió la contratación a los trabajadores mexicanos. El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos con Canadá, constituye un Memorandum de Entendimiento que, en realidad es un arreglo administrativo intergubernamental.²¹¹ El objetivo de dicho programa es facilitar el desplazamiento de trabajadores agrícolas temporales mexicanos a las provincias que determine el gobierno canadiense, con el fin de satisfacer las necesidades del mercado de trabajo agrícola.

El PTATM opera de la siguiente forma: en México, la Dirección General de Empleo de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS) recluta y selecciona al trabajador. En México, las Secretarías de Gobernación y la de Relaciones Exteriores analizan la documentación migratoria del trabajador y se cercioran de que se hayan respetado los acuerdos del Memorandum. La Secretaría de Salud determina si clínicamente son aptos para el trabajo. Se selecciona al que tenga experiencia en trabajo agrícola y se trata de beneficiar al jefe de familia. Por su parte, en Canadá, las organizaciones privadas denominadas *Farms* en Ontario y *Ferme* en Quebec, reciben las peticiones de los granjeros canadienses que no hayan encontrado trabajadores domésticos. Estas organizaciones le cobran al

²¹¹ Una revisión detallada de la Política Migratoria Canadiense así como del PTATM-Canadá, se puede consultar en Mónica Vereá C. (1994, pp. 517-537)



empleador una cuota para asegurar que los trabajadores agrícolas reclutados lleguen al lugar deseado y arreglen su transporte entre México D.F. y el lugar de destino en Canadá. La mayoría de los empleadores recuperan un tercio de dicho costo con las deducciones que se les hace de sus salarios. También se les deduce el costo del seguro de salud que se le hace a la compañía de seguros mexicana así como los C\$6.50 por alimentos diarios. El 4% del salario o hasta C\$425 por trabajador se les deduce para cubrir los costos de administración del Programa.²¹²

A diferencia del Programa de Braceros, este es un acuerdo laboral revisado periódicamente que, en caso de que hubiese un conflicto, no tendría la suficiente fuerza para ser objeto de intermediación. Se firma un contrato de trabajo entre trabajador y empleador, con testigos de ambas partes y con un aval, el cual garantiza derechos y obligaciones para el trabajador tanto de orden económico, como laboral, de salud, comportamiento y protección. Este contrato es revisado por las asociaciones de granjeros y autoridades mexicanas y se vigila su cumplimiento en los consulados mexicanos en Canadá, con el fin de corregir las anomalías por parte del trabajador como del empleador.

Las condiciones de trabajo que se establecen en dicho acuerdo son (véase Cuadro 18):

- a) La jornada normal de trabajo no deberá exceder de 8 horas diarias ni de 40 horas semanales.
- b) El salario debe de ser pagado semanalmente en el lugar de trabajo y de acuerdo con el nivel pagado al trabajador canadiense por el mismo tipo de trabajo (en promedio son 5.50 dólares canadienses por hora).
- c) El alojamiento deberá ser adecuado y gratuito así como su alimentación.
- d) El transporte de ida y vuelta será pagado por el empleador.
- e) El pago de compensación a trabajadores se hará por heridas personales sufridas o enfermedades contraídas como resultado del trabajo.

²¹² Cabe destacar que al trabajador caribeño se le deduce hasta el 25% de su pago para un "Programa de Ahorro Forzoso". Los migrantes reciben un Registro de Causantes, contribuyendo con sus impuestos al Sistema de Pensiones canadiense, en Tanya Basok (2000) "He Came, He Saw, He Stayed," Guest Worker Programs and the Issue of Non-Return. *International Migration Review*. Vol. 38, No 2., July, p. 215-238

- f) Se les dará seguro de gastos médicos, atención hospitalaria y beneficios de fallecimiento
- g) Se les hará un contrato mínimo de seis semanas y máximo de 6 meses.

No obstante las condiciones señaladas, los mexicanos han señalado que muchas veces no ha sido respetado su horario de trabajo y que los salarios son menores que sus contrapartes canadienses. Sin embargo, persisten en ir a trabajar allá, pues las diferencias salariales siguen siendo importantes. En 1999, el 83% de los trabajadores solicitados por los canadienses, fue hecho por nombre lo que indica que la mayoría de los mexicanos que llegan a Canadá, ya tienen varios años de experiencia trabajando allá.

El alcance de este programa ha sido muy significativo ya que ha ido aumentando geométricamente. En 1974 se inició con 203 trabajadores y diez años después creció al doble: 550 trabajadores anuales. Pero no fue sino a partir de 1985 que este programa empezó a crecer en forma relevante registrándose un aumento a 874 contrataciones; ya para 1987 ascendió a 1,538; en 1988 se llegaron a contratar 2,623 mexicanos; y para 1989 las contrataciones ascendieron a 4,369 trabajadores (véase Cuadro 19). De acuerdo a datos del gobierno de México, durante los noventa el flujo de trabajadores a Canadá se mantuvo estable: en 1990 se contrataron a 5,143; en 1994 a 4,910; en 1997 a 5,647; pero a partir de 1998 la contratación de mexicanos ha venido aumentando significativamente al pasar de 6,486; a 7,640 en 1999 y a 10,529 en 2001; es decir en un período de tres años se triplicó.

Para México este programa ha significado una alternativa de empleo para un sector que ha tenido desventajas en el mercado de trabajo, a la vez que ha representado un considerable ingreso de divisas por concepto de envíos o remesas, así como lo que traen a su regreso²¹³ El salario percibido por el

213 Cabe destacar que no existen leyes financieras que regulen justamente los envíos de remesas. En el caso de los trabajadores canadienses esta situación es más que evidente: los bancos mexicanos cobran por cada remesa de mil dólares una cuota de entre 20 y 25 dólares, aun cuando los migrantes ya hicieron sus respectivos pagos bancarios por 50 dólares en las instituciones canadienses. Así, los jornaleros que trabajan bajo el Programa Laboral establecido entre México y Canadá sufren un doble recorte en sus salarios que alcanza los 75 dólares. La causa del problema se debe a las discrepancias entre las leyes bancarias de ese país y México. Es decir, los jornaleros mexicanos en Canadá reciben al final de cada temporada de cosecha un

emigrante constituye un complemento importante para su ingreso familiar y contribuye a estimular la economía regional. Hasta el momento, ha funcionado en forma excelente y representa un ejemplo del buen entendimiento y comunicación política que mantienen ambos países. También se debe aclarar que cuando dio comienzo el Programa de Braceros entre México y EU, y se manejaban pequeños flujos, funcionó perfectamente bien, pero no fue hasta que se manejaron cifras de 200,000 a 400,000 braceros anualmente, cuando surgieron los grandes problemas en la relación bilateral. Por otra parte, es importante señalar que al estar Canadá tan lejos de nuestro territorio, es poco probable que se dé una migración masiva de indocumentados.

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

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

reembolso por los impuestos que les puede adeudar el gobierno canadiense. Los gastos en medicamentos y atención especializada también les son devueltos en forma de cheques. Sin embargo, la validez de estos pagarés es de 20 años en Canadá y de 90 días en México. Por lo anterior, muchos de los trabajadores que regresan hasta después de varios meses a nuestro país y se encuentran con que sus cheques ya están vencidos en bancos mexicanos, se ven imposibilitados para obtener su dinero de vuelta. Supuestamente la Cancillería Mexicana ya inició las gestiones necesarias para que los mexicanos puedan rescatar sus cheques en Milenio, 29 de junio 2001 en Milenio (2001), 29 de junio.

los mexicanos provienen de cuatro estados en México: Tlaxcala, Guanajuato, México e Hidalgo²¹⁴.

2. La población de origen mexicana en el siglo XXI.

La inmigración en Canadá ha ido variando durante los últimos años mientras que en la década de los sesenta, el 90% de los inmigrantes provenía de Europa y Estados Unidos, para 1996 esa proporción bajó al 20%, siendo los inmigrantes asiáticos los que ocupan el 45% del total. La inmigración procedente de América central y del sur también ha aumentado significativamente, sobre todo si la comparamos con la de los años sesenta, pues para 1990 constituían alrededor del 15% de los nuevos flujos migratorios.²¹⁵ Para 1999, Toronto atrajo el 44% de la inmigración, seguida por Vancouver con el 15%, Montreal con el 12%, Calgary con el 4%, y otras ciudades con el 23%.²¹⁶

Es interesante describir la historia de la inmigración de latinos a Canadá. Según Fernando Mata, los latinoamericanos han llegado en cuatro oleadas: la primera llegó con la expansión industrial de los años sesenta, en general profesionales y obreros calificados necesarios al desarrollo canadiense, muchos de ellos hijos de europeos nacidos en América Latina, la segunda provino de Ecuador y Colombia empleados en industrias, pequeños negocios, reparaciones de autos y hoteles; la tercera llegó del cono sur de uruguayos, argentinos y chilenos que, en los años setenta, huyeron de las tiranías militares y se caracterizaron por ser intelectuales, profesionales, gente en general con un alto nivel de compromiso político; y la cuarta proveniente de América Central, causadas por las guerras civiles en dicha zona durante los años ochenta, en donde se expulsaron a una gran cantidad de Nicaragüenses, Salvadoreños,

²¹⁴ Información proporcionada por Pierre Sved, Public Affairs and Congressional Relations, Canadian Embassy, México D.F. abril 2002.

²¹⁵ E.M. (1999) "Canada's Population: Changes and Challenges", Canadian Business Review, Autumn 1992, p.13-17.

²¹⁶ Citizenship and Immigration Canada (2001), Planning Now for Canada's Future: Introducing a Multi-year Planning Process and the Immigration Plan for 2001 and 2002, en <http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep01e.html>

Guatemaltecos, etc. Esta oleada está formada en general por campesinos de baja capacitación y poco preparados técnicamente para adaptarse a la vida urbana ²¹⁷

Los inmigrantes en Canadá participan de tres maneras diferentes en el mercado laboral: como empleados asalariados, auto empleados y como empresarios empleando a otros. El sector servicios, que absorbe mano de obra tanto de ingresos altos como de muy bajos, ha atraído a nuevos inmigrantes, muchos de ellos latinos. Algunos analistas han llegado a la conclusión que los sectores donde trabajan más minorías visibles en Canadá son en la comercialización, la hotelería y los servicios alimenticios, donde se ocupan el 42% de las minorías visibles auto empleadas de Canadá y 24% de los asalariados. En ciudades como Toronto, que reciben la mayor parte de inmigrantes, se ha encontrado que las mujeres latinoamericanas se ocupan principalmente en el sector servicios, como el de la hotelería, seguido de la manufactura, el sector salud y el comercio. En el caso de los hombres, esta proporción fue notoriamente más alta en el sector manufacturero y de la construcción, seguida por los empleos en el sector hotelero.²¹⁸ Cabe aclarar que los trabajadores latinoamericanos constituyen el segundo grupo racial que ocupó el mayor número de empleos en la provincia de Ontario, después de los asiáticos y los segundos en el sector de la construcción después de los polacos.

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

²¹⁷ Fernando Mata, "The four immigrant waves from Latin America to Canada", en Ofelia Beatrix Sher (1999), "Migración de Chilenos y Argentinos a Canadá, 1950-1990", Revista mexicana de Estudios Canadienses, año 1, vol. 1, no. 1, p. 57-67.

²¹⁸ Lucía Lo, et al (2001).

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

Durante los últimos años, la gran mayoría de los trabajadores agrícolas mexicanos han sido empleados en granjas sembrando y cosechando cultivos de hortalizas, plantas y flores de invernadero y siembra del pepino, manzana, fresa, entre otras muchas frutas, empacadoras de tomate, Ginseng, Tabaco, duraznos, melones y algunos se dedican a la apicultura. Son contratados por empresarios agrícolas que radican en las provincias de Ontario 80%, Quebec 15%, Alberta y Manitoba 5%. Durante 2001 se inició un programa piloto con trabajadores mexicanos para Nueva Brunswick y la Isla del Príncipe Eduardo. La mayoría de los mexicanos provienen de cuatro estados en México: Tlaxcala, Guanajuato, México e Hidalgo²¹⁹.

²¹⁹ Información proporcionada por Pierre Sved, Public Affairs and Congressional Relations, Canadian Embassy, México D F abril 2002.

V. PROPUESTAS RECIENTES. ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

1. ESTADOS UNIDOS

A) Los umbrales del siglo XXI.

A fines del siglo XX, ciertos sectores estadounidenses se pronunciaron por la liberalización de sus fronteras con el fin de que ingresen trabajadores extranjeros, actitud sumamente novedosa. En diversos ámbitos se debatió no sólo la posibilidad de regularizar u otorgar una amnistía a la gran cantidad de inmigrantes indocumentados, sino la de aumentar el número de visas para trabajadores temporales tanto calificados como no calificados. Esta situación se explica en virtud de que para fines del 2000, EU alcanzó la expansión económica más larga de su historia, con una tasa de desempleo del 4% -el nivel más bajo que se había registrado desde 1969.²²⁰

Las declaraciones hechas en su momento por el presidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, como por John Sweeney, líder de la agrupación sindical estadounidense más poderosa, la AFL-CIO, en el sentido de que una inmigración regulada es mejor que una ilegal sin regular, fueron inéditas, e impactaron a la opinión pública estadounidense en forma determinante.²²¹ Calificaron como legítimas las necesidades que tienen los patrones de contratar a trabajadores extranjeros, exhortando al Congreso en forma muy novedosa, que revisen las políticas de admisión a inmigrantes. Por su parte, los sindicatos se pronunciaron no sólo a favor de otorgar una nueva "amnistía" para los indocumentados que se encuentran laborando actualmente en los EU, sino a favor de la admisión de un mayor número de inmigrantes anualmente. Estiman que una vez regularizados, estos trabajadores podrían pasar a sindicalizarse, y así los sindicatos recuperarían una importante fuerza que han perdido en términos cuantitativos en años

²²⁰ Diane Lindquest (2001). "Growing issue: Farmers see a labor crunch, field hands don't, as chances of guest worker legislation improve", San Diego Union – Tribune, February 23

²²¹ Cabe destacar que los sindicatos, si bien habían apoyado las sanciones a empleadores que contratan a trabajadores no autorizados, se habían opuesto a la legalización de indocumentados, predicamento que hoy se ha revertido

recientes. No cabe duda que la prosperidad económica reciente, influyó en el cambio de actitud hacia la inmigración e inclusive se creó un ambiente con una mayor predisposición para llevar a cabo una eventual regularización.²²²

Hasta antes de los ataques terroristas del 11 de septiembre, fueron tres los temas que se discutieron ampliamente en el seno del Congreso estadounidense: aumentar el límite anual a las visas de trabajadores temporales especializados (H1-B) –propuesta que fue aprobada-; establecer un nuevo Programa de Trabajadores huéspedes (PTH) para el sector agrícola (H2-A); y otorgar una amnistía a ciertos trabajadores no documentados

Trabajadores Especializados H1-B *The American Competitiveness in the 21st Century Act*, que se convirtió en ley en octubre del 2000, eliminó los toques de cuotas para las categorías basadas en el empleo, mientras sean utilizadas hasta su límite.²²³ En el caso de las categorías de no inmigrante, aprobó un incremento a 195,000 visas anuales para trabajadores especializados -bajo la categoría de No Inmigrante H1-B, durante los próximos tres años, lo que representaría casi el doble de las que se otorgan actualmente. La asignación anual de visas H-1B era de 65,000 entre 1995 y 1997; 115,000 entre 1998 y 2000, y ahora es de 195,000 hasta 2003.²²⁴ Se estima que, hasta julio del 2001, había alrededor de 425,000 trabajadores H1-B trabajando en EU.²²⁵

Trabajadores Temporales Agrícolas (H2-A). Algunos empresarios han estado presionando para que se inicie nuevamente un Programa de Trabajadores Huéspedes (PTH), semejante al Convenio de Braceros. Al respecto, existen dos proyectos pendientes de ser aprobados por el Congreso estadounidense.

222 En una "Encuesta de salida" realizada durante las elecciones federales del 2000, se encontró que había una actitud mas positiva a favor de la inmigración que aquélla que se percibía a principios de los noventa en plena crisis económica. Así, se registró que el 55% de los votantes se encontraban a favor de una amnistía limitada para aquellos inmigrantes indocumentados que han estado viviendo en EU durante los últimos 5 años, mientras que sólo el 29% estaba opuesto y el 16% se mostró indeciso, en Erica Werner (2000).

223 Alexander Aleinikoff, David A. Martin y Hisoshi Motomura (2001, p. 27).

224 Gail Repsher Emery (2001) "Can INS handle increasing H-1B workload?", *Washington Technology*, January 5

225 Migration News (2001), "North America. Labor H1-B", *Migration News*, vol. 8, no. 7, July en <http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/apr2001mn.pas.html>

- El senador Phil Gramm, Republicano de Texas,²²⁶ propuso un programa de trabajadores agrícolas, que permitiría a los mexicanos indocumentados que se encuentran en EU, obtener un permiso legal temporal para trabajar hasta por un año. El número de trabajadores admitidos anualmente dependería de las condiciones económicas, específicamente de las tasas de desempleo. Con el fin de que esta iniciativa sea apoyada, se ha insistido en que se aseguraría que la estancia de dichos trabajadores huéspedes realmente sea temporal y que deberán regresar a México cuando sus permisos de trabajo expiren. Los trabajadores podrían solicitar un nuevo permiso después de haber regresado a su lugar de origen pero no serían elegibles para una residencia permanente. También considera que se debería promover la aplicación real –ya que hasta ahora no se ha aplicado en forma decidida– las sanciones a empleadores. Esta propuesta podría convertirse en un sofisticado instrumento de deportación, ya que indocumentados que han trabajado por mucho tiempo en EU, se les deportaría después de un año de haber laborado como trabajador huésped.
- El senador Bob Graham, demócrata de Florida, ha propuesto un programa que legalizaría a trabajadores no autorizados que actualmente están trabajando en EU en el sector agrícola, independientemente de su país de origen es decir, no se favorecería un acuerdo especial con los mexicanos. Se propone que haya una expansión de admisiones de trabajadores agrícolas, y podrán obtener su residencia permanente después de un periodo perentorio –usualmente de 5 años, permaneciendo en este sector.²²⁷ Cabe mencionar que Graham bloqueó el proyecto *The Agricultural Job Opportunity Benefits and Security Act of 1998 (AgJOBS)* en diciembre del 2000 porque incluía un programa de legalización. Es importante destacar que la iniciativa *AgJOBS*²²⁸ hubiese creado un PTH en el sector agrícola, al haber otorgado el estatus de "No-Inmigrante Condicionado",²²⁹

²²⁶ Tradicionalmente el Senador Gramm, se había opuesto a la inmigración ilegal. Hoy estima que la coyuntura es idónea para regularizar a trabajadores indocumentados

²²⁷ Alexander Aleinikoff et al. (2001, p 35)

²²⁸ El senado estadounidense aprobó 68 vs 31 votos este proyecto de ley en julio de 1998

²²⁹ Dicho programa se hubiera aplicado a aquellos indocumentados que hubiesen comprobado haber trabajado 150 días de trabajo agrícola en el año, quienes podrían obtener su residencia legal si hubiesen comprobado haber trabajado en este sector por lo menos 180 días cada año, durante cinco de los siete siguientes años; y llevar a cabo un Registro por cada Servicio de Empleo Estatal, con el fin de localizar a aquellos que buscan y/o aceptan ofertas de empleo. No obstante, hubiera eliminado: el papel que ha venido jugando el Departamento del Trabajo en Certificar la necesidad de emplear a trabajadores extranjeros para llenar vacantes en la agricultura; no se aplicaría el *Adverse Effect Wage Rate*; y ya no se requeriría proporcionar vivienda gratuita al trabajador H-2A.

La principal oposición a los PTH proviene principalmente de los miembros de la comunidad laboral, quienes temen que un programa de esta naturaleza ocasionaría una competencia desleal para aquellos que se encuentran en ese mercado. Por su parte, el grupo congresista de origen latino, se opondrían al mismo ya que no se incluiría paralelamente un proyecto de obtención eventual de residencia permanente y/o naturalización.²³⁰ 147 organizaciones laborales y cívicas de Mexicano-americanos llegaron al acuerdo – enviado al Congreso el 6 de octubre del 2000- que estarían dispuestos a aceptar un programa de trabajadores huéspedes si se otorgan y/o cumplen las siguientes condiciones: protección laboral y salarial; amnistía para migrantes indocumentados que actualmente residen en los EU; residencia legal para trabajadores huéspedes y sus familiares; y prohibir la dependencia laboral del trabajador con un sólo empleador.²³¹ Mientras estas iniciativas se aprueban en el Congreso, a fines del 2000, los representantes de los agricultores y trabajadores han llegado a ciertos acuerdos, con el fin de ejercer el cabildeo de forma más efectiva.²³²

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

Por otra parte, el 15 de diciembre de 2000, el Congreso aprobó La ley de Inmigración Legal y de Equidad Familiar (*Legal Immigration and Family Equity Act*,

²³⁰ Cabe destacar que muchas de las organizaciones cívicas de Mexicano-americanos (OCMA), se han opuesto a versiones anteriores de PTH argumentando que estos programas omiten reformas claves necesarias para proteger los derechos humanos básicos así como el mejoramiento de las condiciones de trabajo de estos trabajadores

²³¹ Andres Jiménez (2001).

²³² Diane Lindquest (2001)

LIFE Act). Dicha ley permitiría que hasta 400,000 extranjeros²³³ soliciten una "amnistía tardía" relacionada con la ley *IRCA*.²³⁴ Para poder solicitarla, deberán demostrar que en forma injusta les fue negada la posibilidad de legalizarse, y deberán comprobar haber entrado a los EU entre el 1 de enero de 1982 y el 4 de mayo de 1988.²³⁵ Asimismo, la ley establece un nuevo "Programa de Visas V" que beneficiarían a alrededor de 500,000 miembros familiares de inmigrantes legalizados como residentes permanentes- esposas (os) e hijos menores-, que han estado solicitando su "*Tarjeta Verde*" por más de tres años; y restableció temporalmente el programa 245(i) de 1994-98, para permitir permanecer a alrededor de 200,000 extranjeros no autorizados que se encuentran en espera de obtener una visa de inmigrante, siempre y cuando paguen una multa de \$1,000 dls., en lugar de tener que salir a tramitarla en algún consulado en el exterior.²³⁶ Cabe destacar que muchos indocumentados se han confundido al pensar que esta ley otorga una amnistía general, cuando tan sólo es para aquellos que no la obtuvieron en los periodos señalados. Sin embargo, se calcula que alrededor de 500,000 mexicanos se beneficiarán de las provisiones de esta ley.

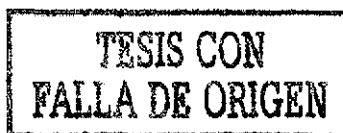
Los proyectos de amnistía así como las propuestas para el establecimiento de un Programa de Trabajadores Huéspedes, quedaron suspendidos a raíz de los ataques terroristas, estableciendo un parte aguas en el debate migratorio estadounidense.

233 Se calcula que alrededor de 150,000 indocumentados lograran obtener la amnistía por la dificultad en los requisitos solicitados

234 Alrededor de 2.7 millones de inmigrantes no autorizados fueron legalizados entre 1987-1988 bajo *IRCA*. Sin embargo, miles fueron rechazados o desalentados a solicitarla, dado que el *SIN* interpretó el requisito de la ley "haber tenido una residencia continua" en forma muy estricta, mismos que ahora tienen la oportunidad de hacerlo.

235 Uno de los requisitos para calificar es que el inmigrante compruebe haber demandado al *SIN*, después de haberles negado la amnistía. Los esposos y los niños de éstos solicitantes de *IRCA* pueden permanecer también en EU. En *Migration News*, "North America", *Migration New*, vol , no 1, January, en <http://pastissues/dec2000mn-past.html>.

236 Edwin Garcia (2000), "Clinton signs new law for immigrants", *San Jose Mercury News*, December 22



B) El debate migratorio a partir del 11 de Septiembre

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

Osama Bin Laden y las organizaciones terroristas internacionales despertaron vehementemente la conciencia norteamericana sobre su inmensa "vulnerabilidad", cuestionando la eficiencia del manejo de su seguridad nacional. Su preocupación por su indefensa y fácilmente quebrantable seguridad nacional, impactó directamente a su política migratoria, poniendo en duda a quien y a cuantos admitir.

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

A partir de los ataques terroristas, se han venido discutiendo una buena cantidad de propuestas con el fin de elaborar una reforma integral a sus sistema migratorio entre la opinión publica estadounidense en general, pero particularmente en la rama ejecutiva y en ambas cámaras del congreso. Simultáneamente, se ha quedado pendiente el Acuerdo Migratorio propuesto por la Administración Fox formalmente en Washington, una semana antes de los ataques terroristas.



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

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

Después del martes terrorista, el debate se ha dirigido hacia la necesidad de controlar aún más sus fronteras como una medida de seguridad nacional, y hacia la necesidad de que ingresen menos inmigrantes, lo cual establece un parte aguas en el tono del debate reciente. A tan solo unas semanas de los hechos ya se había intensificado un proceso de militarización en sus fronteras como un medio para controlar aún más su ahora frágil seguridad nacional. Asimismo, se había iniciado una política defensiva o de "puertas cerradas" para la cual se iniciaron las investigaciones necesarias para no permitir la entrada de nuevos terroristas, así como prevenir la admisión de extranjeros que representan un riesgo para su seguridad nacional. Para llevar a cabo estos objetivos se puso en marcha un programa para compartir información entre las agencias de inteligencia y servicio secreto como la Agencia Central de

Inteligencia (CIA), la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), el Departamento de Estado y el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) Simultáneamente, se giraron instrucciones para que el Departamento de Estado reforzara sus embajadas y consulados en el exterior, y estableciera una mayor vigilancia en los puertos de entrada

En el mismo sentido, en el interior del país se adoptaron actitudes nacionalistas, surgiendo con ello el "terror del terrorismo" y se ha llegado a actuar en forma inconstitucional. Así tenemos por ejemplo que el Attorney General, John Ashcroft autorizó la detención de inmigrantes o extranjeros indefinidamente, simplemente porque parecen sospechosos o se percibe que tienen conexiones con organizaciones terroristas. Al parecer se han detenido alrededor de 1,100 inmigrantes no ciudadanos, sin la posibilidad que puedan solicitar un juicio para su defensa.

El Presidente Bush, quien hacía unos meses había coqueteado con la posibilidad de establecer un Programa de Trabajadores Huéspedes y una "normalización" del estatus de indocumentados mexicanos, hoy sus prioridades parecen haber cambiado drásticamente, y tiene la intención de restringir el número de visas emitidas anualmente. Alarmado por los hechos, Bush ha solicitado al congreso que revise profundamente la política migratoria, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para combatir el terrorismo.

A fines de octubre, el presidente Bush creó el *Foreign Terrorist Tracking Task Force*,²³⁷ con el propósito de revisar los lineamientos de la política migratoria, principalmente la asignación de visas temporales, en virtud de que muchos de los terroristas ingresaron a territorio estadounidense con estas. Asimismo, dio ordenes para que dicho grupo coordine junto con los gobiernos de México y Canadá, la posibilidad de establecer las medidas pertinentes para prevenir la posible entrada de terroristas sospechosos por sus territorios. Incluso, se han girado instrucciones para limitar la entrada a miembros pertenecientes a 46 grupos de terroristas dispersos en el mundo. Ha propuesto

²³⁷ United Press International (2001), "President tightens U.S. access", United Press International, October 29

también la posibilidad de trabajar conjuntamente para compartir sus bases de datos, con el fin de agilizar la detección de posibles extranjeros terroristas.

Por su parte, los congresistas estadounidenses han mostrado su preocupación y se ha desatado un álgido debate en ambas cámaras con el fin de establecer nuevas reformas a su legislación migratoria en general, y nuevas formas de solución al problema de seguridad con sus fronteras con México y ahora particularmente con la de Canadá. Algunos han culpado a las diversas ramas del ejecutivo por no cumplir con su función de resguardar las fronteras debidamente, señalando que los ataques terroristas muestran la facilidad para ingresar a territorio estadounidense. Otros están preocupados por el posible impacto que tendrá en la economía la disminución notable de trabajadores inmigrantes –sean estos documentados o no-, ya que es evidente que tendrán mayor dificultad para ingresar por un aumento sustantivo en el reforzamiento fronterizo. Y, otros mas están alarmados por las consecuencias que esta nueva actitud pueda traer, en términos económicos, políticos y sociales en la región fronteriza

* Por lo anterior, tanto en la Cámara baja como en la alta, se han venido debatiendo múltiples propuestas con el fin de establecer nuevas reformas a su legislación migratoria en general, y nuevas formas de solución al problema de seguridad con sus fronteras. A continuación describo las principales políticas, proyectos e iniciativas de ley que se han venido discutiendo los primeros seis meses después de los actos terroristas, todas ellas de corte altamente restrictivas:

a) Reforzar la seguridad nacional. En forma extrema, se ha propuesto utilizar a guardias nacionales como capacidad protectora para llevar a cabo la tarea de reforzar las fronteras y/o entrenar militarmente a la patrulla fronteriza. La gran mayoría ha demandado que se debe aumentar sustancialmente agentes a la patrulla fronteriza. En este sentido, el clima actual es semejante al que prevalecía a principios de los noventas, cuando la opinión pública, agobiada por una crisis económica severa, insistía en que el gobierno tomara los pasos necesarios para controlar la inmigración indocumentada que estaba fuera de control, y no solo fue

aprobado un presupuesto importante para calmar dichas angustias, sino que se aprobó y puso en marcha una de las leyes mas restrictivas de la historia de la inmigración estadounidense: la ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (*Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996*). Se aprobaron medidas tendientes a establecer un mayor control o sobreprotección en la frontera a través de costosas operaciones fronterizas, para controlar el flujo de inmigrantes sin documentos. Dichas iniciativas prácticamente han sellado a la zona fronteriza entre México y Estados Unidos, producto de una política de "refronterización". De esta manera, desde 1992 el presupuesto del SIN se ha cuadruplicado al pasar de \$1 1 billones a alrededor de 4 billones de dólares y, por ende, el número de empleados paso de 17,000 a cerca de 30,000. Incluso, la patrulla fronteriza se ha convertido en la agencia federal ejecutiva mas grande, sobrepasando a la FBI y a la DEA. Para muchos, la situación sigue semejante a principios de los noventa pues las aprehensiones que reporta el SIN, de alrededor de 1.5 millones anualmente, los hace sentir que la frontera todavía se encuentra sumamente porosa.

Una voz muy influyente en el congreso el Republicano, James Traficant, ha propuesto un plan piloto de cinco años, para echar a andar un proyecto de entrenamiento militar para la Patrulla Fronteriza con el fin de detener el flujo de terroristas y narcotraficantes²³⁸. En virtud de muchas presiones, se ha asignando un mayor presupuesto para contratar a un número mayor de patrullas fronterizas. La *Office of Management and Budget*, autorizó una partida extraordinaria de \$114 millones de dólares para mejorar la seguridad tanto en los aeropuertos como en los puntos fronterizos de alto riesgo.

Otros congresistas habían venido discutiendo la necesidad de reformar la estructura inoperante del SIN y para ello se habían elaborado múltiples proyectos tendientes a dividir el SIN en dos agencias en virtud de su inherente ineffectividad. Una estaría dedicada exclusivamente a aplicar la ley y la otra a la administración del proceso de admisiones a la inmigración legal. No obstante, el

²³⁸ Victor H. Michel (2001), "Plantean militarizar la frontera México-EU", *Milenio*, 15 de octubre, p 4

comisionado del SIN, James Ziglar, ha señalado que no hay una buena disposición por llevar a cabo una reestructura de fondo, reforma que se estima indispensable, más aun después de los actos terroristas. Es probable que en el futuro cercano, se lleve a cabo una reforma de esta naturaleza con el fin de darle mayor congruencia a sus objetivos de reforzar su seguridad nacional.

b) Vigilar la emisión de visas. Revisar y mejorar los procedimientos que se utilizan para la emisión de visas con el fin de ingresar a territorio estadounidense, y vigilar la calidad del personal encargados de ello en el extranjero, principalmente en las embajadas y consulados, así como al interior del país por burócratas del SIN. También, se ha propuesto computarizar a través de una base de datos, los record de visas emitidas a turistas, trabajadores temporales y estudiantes. Al mismo tiempo, se ha aprovechado para revisar propuestas que se discutieron con anterioridad a propósito de los actos terroristas anteriores, como fue el perpetrado al mismísimo *World Trade Center*, en Nueva York, en 1993. En ese entonces, la Senadora Olimpia Snowe²³⁹ proponía que se le negara visas a cualquier miembro de grupos y organizaciones terroristas, que se iniciara un programa para compartir información con servicios de inteligencia de otros países, y que se computarizaran los record de las visas emitidas. Hoy muchos congresistas consideran que su propuesta era sumamente atinada y realista, citando continuamente como ejemplo al conspirador Rahman, quien participo en el primer ataque a las torres gemelas, y no solo había visitado en cinco ocasiones territorio estadounidense sin problema alguno, sino que había obtenido la residencia permanente ²⁴⁰

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

²³⁹ Bart Jansen (2001), "Snowe's anti-terrorist visa work bearing fruit", *The Portland Press Herald*, October 22, en http://www.portland.com/news/local/011022visas_shrml.

²⁴⁰ Rahman solicitó una visa de residencia permanente bajo el nombre de Omar Ahmed Ali y el SIN le otorgó una tarjeta verde en 1991

provenientes de 7 países que apoyan el terrorismo. Preocupados por las debilidades de su sistema migratorio, los Senadores demócratas Dianne Feinstein de California y Edward M. Kennedy de Massachussets, al igual que los Republicanos Jon Kyl de Arizona y Sam Brownback de Kansas, introdujeron un proyecto de ley sobre seguridad fronteriza y límites a la emisión de visas temporales. La Cámara de Representantes aprobó en mayo del 2002 por unanimidad dicha ley,²⁴¹ la cual tiene como objetivo fortalecer la aplicación de las leyes de inmigración, pero sobre todo vigilar más de cerca quien entra a territorio estadounidense evitando a toda costa el ingreso de terroristas. Esta ley establece:

- Que los pasaportes emitidos después de 2003 deben ser resistentes a cualquier alteración o falsificación y que los visitantes extranjeros porten documentos que puedan ser leídos con máquinas e identifiquen al portador con datos biométricos
- Establecer un estricto control al ingreso de estudiantes, a través de un nuevo sistema de seguimiento del SIN, con el fin de que se registre la aceptación de estudiantes extranjeros por las instituciones educativas. Se requiere que las instituciones notifiquen al SIN cuando los estudiantes extranjeros no asisten a clases
- La creación de una base computarizada de datos, para revisar las solicitudes de visas en todas las embajadas y delegaciones de Estados Unidos en todo el mundo
- El SIN debe contratar 200 nuevos investigadores de inmigración y otros 200 inspectores, y mejorar los salarios de los agentes de la Patrulla Fronteriza de Estados Unidos; y
- La FBI y la CIA, deben intercambiar más información con el Departamento de Estado, que emite las visas en el extranjero.

Es decir, se plantea que debe haber una mayor comunicación intersecretarial, con el fin de ejercer un mayor control sobre sus fronteras y los extranjeros que entran a territorio estadounidense y las razones por las cuales ingresan.

c) Establecer un sistema de tarjetas de identificación. Se ha propuesto emitir una tarjeta de identificación estándar o una "tarjeta inteligente" para

²⁴¹ Servicio noticioso desde Washington (2002), *Informe Congressional: aprueban Ley de Seguridad Fronteriza*, 9 de mayo, en <<http://usinfo.state.gov>>.

extranjeros que ingresen a territorio estadounidense. Se está contemplando que dichas tarjetas podrían identificar al portador, mediante identificadores biométricos, ya sea a través de la voz, la huella digital, la geometría de la mano o el patrón de la retina, para lograr una mayor seguridad del que ingresa a territorio estadounidense. Inclusive se ha propuesto un pase emitido por el SIN, denominado "INSPASS", tarjeta que facilitaría a aquellos viajeros frecuentes a ingresar más fácilmente a territorio estadounidense. Más aun y a pesar de lo costoso que sería, se ha propuesto emitir una nueva tarjeta de seguridad social, codificada con información biométrica. Estiman que estas medidas servirían también para controlar la inmigración no documentada, reducir los fraudes en las elecciones, mejorar el cuidado de salud y detectar a quien se otorga, y por supuesto para buscar y dar empleo.²⁴²

El Representante Republicano Lamar Smith, miembro del *House Judiciary Subcommittee on Immigration*, quien fue el principal arquitecto de la Ley de Inmigración de 1996, considera que las reformas a la inmigración deben incluir la emisión de una tarjeta de identificación estándar, la contratación de un número mucho mayor de patrullas fronterizas, la utilización de guardias nacionales como capacidad protectora para llevar a cabo la tarea de reforzar la frontera, y la eventual aprobación de leyes que faciliten la deportación de inmigrantes criminales. También estima que se debe revisar la forma como son emitidas las visas para estudiantes extranjeros, dado que algunos terroristas ingresaron territorio estadounidense como tales.

d) Reducir la inmigración legal. Como respuesta a actitudes extremistas, se ha llegado a discutir en ambas cámaras, la posibilidad de declarar una moratoria a las admisiones de inmigrantes y/o descender sustantivamente las admisiones anuales. Uno de los principales portavoces de este planteamiento es el propio *Chairman of the House Immigration Reform Caucus*; el diputado Tom Tancredo, Republicano de Colorado, quien ha declarado públicamente que a partir de los ataques terroristas del 11 de Septiembre, ha recibido muchas

²⁴² Center for Equal Opportunity (CEO) (2001), "Immigration Policy after September 11", CEO Policy Brief, Washington, December, en <<http://www.ceousa.org>>.

solicitudes para ingresar a su comisión y discutir iniciativas en esta materia. Propone una reducción significativa de la inmigración legal de alrededor de un millón de admisiones anuales a tan solo 300,000 al año. Asimismo propuso la puesta en marcha de una base de datos para registrar las entradas y salidas de extranjeros y un incremento en el número de agentes que patrullan la frontera. Recientemente señaló: "la defensa de nuestro país comienza con la defensa de nuestras fronteras. Revertiremos la tendencia que habíamos tomado desde hace 20 años de una política de fronteras abiertas". Aun mas, señalo que el programa de amnistía hoy esta "muerto". Al respecto, el conservador Dan Stein, *director of the Federation for American Immigration Reform*, quien ha buscado desde tiempo atrás una reducción drástica a la inmigración y que se opone a un programa de Amnistía, señaló que "darles status de residente legal a los inmigrantes sin documentos es como jugar a la ruleta rusa con nuestra seguridad nacional".

e) Deportar a inmigrantes que cometen crímenes. Se ha propuesto establecer medidas mas drásticas y eficaces que faciliten la deportación de inmigrantes criminales. Un sistema automatizado podría constituirse en uno muy eficiente para detectar a extranjeros potencialmente terroristas y criminales con el fin de que el Departamento de Estado y al SIN puedan tener acceso electrónico a los archivos del FBI y CIA. Inclusive se ha propuesto compartir información con servicios de inteligencia de otros países, como lo hacen los europeos.

Las propuestas enunciadas con anterioridad, indican que para tener una mayor control de quien ingresa a territorio estadounidense, necesariamente tendrán que afectar la supuesta confianza prevaleciente hasta entonces, generando una desconfianza *a priori* hasta que no se demuestre lo contrario, es decir un estado de "terror del terrorismo", que no solo afectará a extranjeros sino a nacionales y residentes.

Por otra parte y en virtud de que cinco de los 19 secuestradores²⁴³ ingresaron por la larga y poco vigilada frontera entre Canadá y Estados Unidos se ha establecido un cambio de actitud hacia ella. Mientras que la frontera sur estadounidense, de alrededor de dos mil millas de longitud, es patrullada por 9 mil elementos para vigilar 41 puertas de entrada; la norte de 3,987 millas –casi dos veces mayor- con 115 puertos de entrada, tan sólo era custodiada por 340 oficiales, hasta antes de los actos terroristas.²⁴⁴ Se ha estimado que es urgente reforzar la frontera norte –prácticamente abierta- y, por ende, se ha autorizado trasladar a varios agentes de la sur a la norte²⁴⁵. Los proyectos de ley antiterroristas aprobados en ambas cámaras, no incluyen provisiones encaminadas a reforzar su frontera sur, y tan solo se aprobó un monto de \$609 millones de dls. para contratar personal en la frontera canadiense²⁴⁶. No cabe duda que controlar a 500 millones de personas que ingresan anualmente por ambas fronteras –180 millones por la canadiense-, es una tarea complicada.

Por su parte en Canadá, se ha detectado que existen múltiples grupos de terroristas en las diversas provincias, y que constituyen amenazas potenciales no solo para su país sino también para EU. El Presidente Bush ordenó a varios de sus Secretarios de Estado trabajar mas cercanamente con sus contrapartes canadienses, e inclusive, se ha propuesto el establecimiento de un "Perímetro Norteamericano" ("*North American Perimeter*") con el fin de armonizar las políticas migratorias y de seguridad fronteriza así como el establecimiento de normas aduanales entre ambas naciones²⁴⁷. La administración del Primer

²⁴³ 13 de los 19 terroristas entraron a los Estados Unidos con visa de turista y tan solo tres de ellos, habían violado su permiso de estancia en territorio estadounidense, es decir, se habían convertido en "visa abusers".

²⁴⁴ *El Financiero* (2001), "Canadá no cederá soberanía para mejorar su relación con Washington", *El Financiero*, 12 de octubre, p. 37

²⁴⁵ Gregory Alan Gross (2001), "100 border agents going north Canadian crossings a growing concern", *The San Diego Tribune*, October 25 en <www.uniontrib.com/news/uniontrib/thu/news/news_1n25bpnorth.html>

²⁴⁶ Dante Chinni, "Tightening the rules on legal immigrants Visa requirements draw new scrutiny as authorities seek to keep terrorists out", *The Christian Science Monitor*, October 22, 200, <http://www.csmonitor.com/2001/1022/p2s1-usgn.html>

²⁴⁷ Rahman quien esta relacionada con Osama Bin Laden, presunto autor intelectual de los actos terroristas del 11 de septiembre. En Mark Clayton and Gail Russell Chaddock (2001), "Terrorists aided by a leaky U S -Canada line", *The Christian Science Monitor*, September 19, en

Ministro Jean Chretien han manifestado su preocupación en el sentido de que temen que el establecimiento de dicha propuesta implique una cooperación extraordinaria y costosa al estilo europeo. Cabe destacar que para ingresar a los países miembros de la Unión Europea, es necesario presentar un pasaporte, y una vez adentro, pueden cruzarse las fronteras al gusto del visitante²⁴⁸. Mientras tanto, el gobierno canadiense se ha pronunciado a favor de la lucha estadounidense contra el terrorismo, apoyando a sus vecinos con infraestructura bélica, tropas, barcos e intercambio de inteligencia, además de colaborar en forma simultánea en las misiones de ayuda a la población afectada.

El Presidente Bush, quien hacía unos meses había coqueteado con la posibilidad de establecer un Programa de Trabajadores Huéspedes y una "normalización" del estatus de indocumentados mexicanos, hoy sus prioridades parecen haber cambiado drásticamente, y tiene la intención de restringir el número de visas emitidas anualmente. Alarmado por los hechos, Bush ha solicitado al congreso que revise la política migratoria, con el fin de contar con los instrumentos necesarios para combatir el terrorismo.

A fines de octubre, el presidente Bush creó el *Foreign Terrorist Tracking Task Force*,²⁴⁹ con el propósito de revisar los lineamientos de la política migratoria, principalmente la asignación de visas temporales, en virtud de que muchos de los terroristas ingresaron a territorio estadounidense con estas. Asimismo, dio ordenes para que dicho grupo coordine junto con los gobiernos de México y Canadá, la posibilidad de establecer las medidas pertinentes para prevenir la posible entrada de terroristas sospechosos por sus territorios. Incluso, se han girado instrucciones para limitar la entrada a miembros pertenecientes a 46 grupos de terroristas dispersos en el mundo. Ha propuesto también la posibilidad de

<<http://www.csmonitor.com/2001/0919/p3s1-woam.html>>

²⁴⁸ Para mayor información sobre la política migratoria europea, consultar: Mónica Vereá C., "Los inmigrantes ante los procesos de "desfronterización" vs. La "refronterización" en la frontera México Estados Unidos", en Elizabeth Gutiérrez y Alejandro Mercado (coords.), *Fronteras y Comunidad Latina en América del Norte*, CISAN-UNAM, México, en prensa.

²⁴⁹ United Press International (2001).

trabajar conjuntamente para compartir sus bases de datos, con el fin de agilizar la detección de posibles extranjeros terroristas.

Encontrar y deportar a aquellos que ingresaron con visas, pero se encuentran caducas, como fue el caso de varios terroristas del 11 de septiembre, será ahora un objetivo prioritario, aunados a los intentos por reforzar aún mas ambas fronteras terrestres.

Mientras tanto, los congresistas liberales que tradicionalmente han defendido políticas migratorias de puertas abiertas, se enfrentan a un ambiente sumamente hostil y tienen dificultades para tratar de influir que se discutan iniciativas que han quedado pendientes, tales como: el programa de amnistía para millones de indocumentados y la aprobación de un Programa de Trabajadores Huéspedes. Ambas propuestas hechas por el gobierno de México durante el primer semestre del 2001, por razones obvias se han quedado pendientes, pues hoy muchos se oponen a ellas, ya que estiman que de aprobarse, atentaría contra su seguridad nacional, e inclusive algunos opinan que ambos proyectos están muertos.

No obstante este áspero debate, los congresistas tendrán que establecer un balance entre iniciativas restrictivas para reducir y controlar la inmigración y aquellas permisivas para permitir la entrada de nuevos inmigrantes, manteniendo una frontera semiabierta para trabajadores siempre y cuando se implementen medidas que provean de mayor control y seguridad al ingreso a extranjeros. Eventualmente tendrán que darse cuenta de la realidad y dibujar una línea bien clara, sin confundir a los inmigrantes que van en busca de trabajo de los que utilizan sus visas temporales para realizar actos terroristas.²⁵⁰

No cabe duda que, los mexicanos que viven del otro lado, sufrirán las consecuencias de una persecución mas agresiva y ahora quizás serán vistos como sospechosos y peligrosos, y no como simples personas en busca de

²⁵⁰ Es probable que los inmigrantes de origen árabe serán los que sufrirán las consecuencias del martes 11 con un congelamiento de admisión temporal legal ya sea para estudiar o realizar algún trabajo, en Gary Martin (2001), "Freeze U.S admissions of foreign students from Arab countries Lawmakers want tighter border", *The San Antonio Express-News*, September 19.

trabajo. Es de esperarse que la de por si ya intensa vigilancia fronteriza –paso de 4,000 a alrededor de 9,000 patrullas los que vigilan la frontera sur estadounidense durante los últimos ocho años-, será aun mucho mas agresiva –se espera aumentarla a 11,000 agentes para el 2003- no solo para la caza de terroristas, sino la de indocumentados, drogas, traficantes, etc. . Nuestros connacionales del lado mexicano sufrirán, a corto plazo, las repercusiones inmediatas del ya no tan dinámico comercio y turismo transfronterizo, producto también de la desaceleración y/o recesión económica que, de profundizarse, las consecuencias serán aun mas graves

2. MÉXICO

A) Hacia la institucionalización de la relación migratoria.

Por muchos años, el gobierno de México consideró silenciosa y conscientemente que la emigración de sus connacionales en forma no autorizada, constituía un mal necesario. Se percibía como una válvula de escape importante, que aliviaba tensiones económicas, políticas y sociales, sobre todo en épocas de crisis económicas. De alguna manera, se tenía un sentimiento de culpa con los emigrados, al no haber podido otorgarles oportunidades de empleo satisfactorias para impedir su huida. Este sentimiento se reflejo durante muchos años, al haber adoptado una política pasiva ante el fenómeno migratorio a la que algunos han denominado “la política de la no política”

Por esta razón, tanto México como Estados Unidos actuaban ante el tema migratorio sin ningún intento serio por involucrar al otro gobierno en su programa, y se podría inclusive decir que prevalecía un diálogo de sordos y de mudos. La comunicación intergubernamental tendía a ser una de *pro forma*; y las posiciones de cada gobierno buscaban encontrar eco en el interior, es decir en sus opiniones públicas mas que establecer un diálogo que conllevara a la colaboración para lograr un mejor manejo del problema.

Desde fines de la década de los ochenta encontramos una situación paradójica en las relaciones bilaterales respecto al tema de la migración²⁵¹. Por un lado, subió de tono el debate norteamericano sobre los efectos negativos atribuidos a la migración de mexicanos en general y de indocumentados en particular; se recrudeció la discusión sobre qué hacer para contener el flujo y se adoptaron "medidas unilaterales" como las múltiples operaciones fronterizas señaladas, afectando principalmente a dicha zona. Simultáneamente, durante la década de los noventa, las consultas bilaterales sobre migración aumentaron en frecuencia y se ampliaron en alcance.

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

Cabe recordar que por muchos años, el gobierno de México consideró en forma consciente y silenciosa, que la emigración de sus connacionales en forma no autorizada, constituye un mal necesario. Se ha percibido como una válvula de escape importante, que ha aliviado tensiones económicas, políticas y sociales, sobre todo en épocas de crisis económicas. En general, el gobierno de México ha reaccionado ante las políticas migratorias estadounidense de naturaleza ofensiva, adoptando una posición defensiva con una constante retórica para asegurar y

²⁵¹ Para mayor información consultar Manuel García y Griego y Mónica Vereá C. (1998) y (2000)

defender los derechos humanos de sus connacionales, quienes por desgracia son crecientemente violados, como sus derechos laborales.

No obstante deben recordarse ciertos mecanismos bilaterales establecidos desde la década de los setenta, con el fin de llegar a acuerdos "bilaterales" en materia de migración, que se han venido implementando desde entonces, pero que a partir de lo últimos años se han consultado con mayor frecuencia²⁵²:

- a) El Grupo de trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares, creado en 1987, de la Comisión Binacional entre México y Estados Unidos, Comisión que se reúne anualmente y fue creada en la década de los setentas por los presidentes Carter y López Portillo. Dicha Comisión tiene como objetivo discutir los avances en la protección consular la facilitación de los movimientos legales, la cooperación fronteriza, la cooperación de iniciativas de investigación, los esfuerzos que se lleven a cabo para mitigar el tráfico de ilegales, y las políticas y legislaciones en general de ambos países. Este constituye el grupo de trabajo más importante más importante de consulta sobre asuntos migratorios. Sus decisiones han incluido temas tales como la puesta en marcha del estudio Binacional llevado a cabo durante los noventa y publicado en 1998.
- b) El Mecanismo de Enlace para asuntos fronterizos instituido en 1992, con el fin de que autoridades de los tres niveles, abordarán diferentes temas que afectan a la zona. Su propósito central es la prevención y búsqueda de soluciones a los incidentes ocurridos en la frontera, así como la planeación de estrategias de la protección y seguridad de los ciudadanos de los países en la zona fronteriza²⁵³. A partir del segundo quinquenio de la década de los noventa, uno de sus objetivos ha sido la reducción de la violencia y por tal motivo fue creado el Consejo para la Seguridad Pública en 1997.

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

²⁵² La consulta de los siguientes trabajos fue de suma utilidad: Susan Martín (2001, p. 177-194) y Quetzalli Padilla (2001)

²⁵³ Padilla, (2001, p. 166)

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

Durante los noventa, la Administración Salinas tuvo la oportunidad de formalizar o regularizar la situación de nuestros migrantes indocumentados y propuso que el tema de la migración se analizara en las discusiones iniciales sobre TLCAN. Fue la renuencia del gobierno estadounidense que dio lugar a que este tema no se incluyera en dicho tratado. A pesar de que el tratado trilateral se refiere exclusivamente al comercio e inversión, hay que reconocer que la simple negociación y puesta en marcha del mismo, generó una mayor institucionalización de la relación en donde múltiples actores de diversos sectores establecieron relaciones importantes en términos económicos, políticos, jurídicos y socio-culturales. Por ejemplo, en esta materia se establecieron varios acuerdos bilaterales tales como: Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular (mayo de 1996); Declaración presidencial conjunta sobre migración y frontera (mayo de 1997) Memorandum de Entendimiento acerca de los Mecanismos de Consulta sobre Funciones del SIN y protección Consular (junio de 1998); el Memorandum de entendimiento entre el Consejo Nacional de Población (CONAPO y el SIN (junio de 1998) y el Memorandum de entendimiento contra la violencia fronteriza (febrero de 1999), entre otros. Todos ellos tienen como objetivo establecer, lazos, vínculos y mejores redes de comunicación para tratar de solucionar, en la medida de lo posible, los asuntos relacionados con la migración.

También, durante los noventa, se instituyó la Conferencia anual de Gobernadores Fronterizos así como la del Golfo de México. Ambos han funcionado como mecanismos de diálogo y concertación, con el fin de impulsar la colaboración para el beneficio mutuo de sus estados. Los gobernadores han tenido un papel creciente en la formulación de políticas para solucionar ciertos problemas al nivel estatal y local²⁵⁴.

²⁵⁴ Por ejemplo, en materia de inmigración, los gobernadores presionaron a Washington para postergar partes de la Ley de Inmigración de 1996 (IIRIRA) hasta el 2001. Inclusive el gobierno de Arizona llegó a proponer al gobierno federal de explorar un tipo de visa de trabajador huésped para administrar el flujo de inmigrantes. Asimismo los 10 estados fronterizos formaron un comité y firmaron un pacto para trabajar conjuntamente en diversos proyectos de naturaleza económica, social de medio ambiente y seguridad. En Scott Baldauf (2000), "Border states forge their own

Debe reconocerse que a partir de la década de los noventa México ha mostrado un importante cambio de actitud, iniciándose un nuevo estilo de política exterior, mucho más activo que con anterioridad, activismo que culminó con la aprobación del TLCAN²⁵⁵. Asimismo debe reconocerse que por fin se entendió la importancia de la interdependencia entre ambos países, negada por tantos años. Este mayor activismo ha promovido una defensa más enérgica de intereses mexicanos en foros internos de EU. Si bien todavía se requiere de muchos otros avances más, que conlleven a una mayor cooperación en la relación que exprese una convergencia de intereses, los pasos adoptados han sido sumamente importantes en la historia de las relaciones bilaterales.

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

- a. Con el fin de colaborar para desalentar la migración de indocumentados y/o repatriarlos, se acordó iniciar conjuntamente un programa piloto de repatriación voluntaria al interior del país que operaría en la región de San Diego, California ²⁵⁶

foreign Policy. Common interests drive US and Mexican governors to reach tortilla curtain, *The Christian Science Monitor*, July 9, 2000

²⁵⁵ Cabe destacar que a raíz de la aprobación del TLCAN, México realmente se ha convertido en socio de la economía nacional más grande del mundo con un comercio de alrededor de 500 millones de dólares anuales, y hoy constituye el segundo socio comercial quitándole el lugar a Japón y a Alemania

²⁵⁶ Este programa incluye a migrantes mexicanos indocumentados que reinciden en su intento por cruzar la frontera y aceptan voluntariamente regresar a un punto cercano a su lugar de residencia, en vez de ser repatriados a una ciudad fronteriza. El costo de los viajes de repatriación debe ser sufragado por el gobierno de Estados Unidos.

- b. Con el objeto de proteger a indocumentados de la extorsión de la cual son víctima durante su tránsito hacia EU por contrabandistas y criminales poco escrupulosos que abusan constantemente de ellos, el gobierno de México creó en 1990, el Grupo Beta²⁵⁷ y posteriormente el Grupo Ebano y Alfa, que con los mismos objetivos hoy operan en distintos puntos fronterizos
- c. Con el fin de encontrar bases comunes para negociaciones bilaterales, se concluyó en 1997 el "Estudio Binacional México- Estados Unidos sobre Migración", elaborado por especialistas de ambos países.
- d. Con el objeto de atender casos específicos y mayor acceso consular a migrantes indocumentados removidos y detenidos, en forma casuística, se instaló en 1996 el programa: "Mecanismos de Consulta sobre Funciones del Servicio de Inmigración y Naturalización y Protección Consular".²⁵⁸
- e. Con el fin de fortalecer la seguridad pública, se propuso que los cónsules de México y los Fiscales Federales de la región fronteriza cooperaran activamente, entre otras razones, para llevar a cabo investigaciones de incidentes que involucran el uso "excesivo" de la fuerza letal, dada la creciente escalada de violencia y criminalidad en la zona fronteriza.²⁵⁹

Estos acuerdos constituyen solo unos cuantos, pero nos indican un creciente acercamiento e intentos de colaboración entre ambos gobiernos, algunas de ellos con el fin de atenuar los resultados que han traído las medidas unilaterales, drásticas y extremas que los EU han aplicado. Creo que es justo reconocer que esta creciente institucionalización de mecanismos, ha permitido un mayor intercambio de información entre los diversos niveles y localidades, en donde se ha podido proponer acuerdos así como manifestar desacuerdos.

²⁵⁷ Este grupo de policías seleccionados de los tres niveles -federal, estatal y municipal- bajo la supervisión del Instituto Nacional de Migración, se creó como un instrumento para salvaguardar la integridad física y moral de los migrantes en la frontera, independientemente de su calidad migratoria

²⁵⁸ El 7 de mayo de 1996 los dos gobiernos suscribieron el Memorandum de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y de Estados Unidos, en donde se expresó la voluntad de los dos gobiernos para consolidar esfuerzos que garanticen la integridad física, la dignidad y la seguridad de sus nacionales cuando se encuentre en territorio extranjero, independientemente de su situación migratoria. El Memorandum ha facilitado la protección consular y ha otorgado protección especial a migrantes menores, mujeres embarazadas y personas en situación de riesgo, incluyendo a los enfermos y a quienes pudieran confrontar la pena de muerte. En Rosario Green (1999, p. 2)

²⁵⁹ El 15 de febrero de 1999, en ocasión de la visita del Presidente Clinton a Mérida, México, los presidentes firmaron el "Memorandum de Entendimiento sobre Cooperación contra la Violencia Fronteriza"

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

Parece, entonces, que las relaciones bilaterales avanzaron un importante trecho, desde el diálogo apenas cordial de los setenta, caracterizado por tener una "política de la no política" a un nuevo espíritu de colaboración bilateral durante los últimos años del siglo XX. Debemos distinguir entre el pasado caracterizado por un enfoque eminentemente unilateral y el presente, que dan señales de una aproximación bilateral. Ahora bien, si por "colaboración bilateral" entendemos un diálogo intergubernamental cuyo resultado es la coordinación de políticas, entonces tenemos que en la década de los noventa se dieron intentos de colaboración, en gran medida, para satisfacer los objetivos prioritarios en materia de migratoria para los Estados Unidos. Esta situación sorprende precisamente porque se dieron en un contexto de fuentes de conflicto y tensión.²⁶⁰

El proceso de integración en la región de América del Norte durante los noventa, ha traído consigo la liberalización de sus economías, con el fin de facilitar intercambios financieros, comerciales, de inversión y tecnología. No obstante, simultáneamente se trazaron lineamientos políticos mucho más severos en su frontera sur, convirtiéndola en una de las zonas más vigiladas del mundo y altamente fortificadas, surgiendo con ello una alarmante criminalidad y violencia²⁶¹. Lejos de que las fronteras desaparezcan o se desvanezcan, se han reformulado y/o fortalecido a través de políticas unilaterales, con el fin de

²⁶⁰ Manuel García y Griego y Mónica Vereá C. (1998 y 2000).

²⁶¹ Mónica Vereá C. (en prensa b)

reafirmar soberanías nacionales. Es decir, ha surgido una “desfronterización” para darle la bienvenida a los bienes y servicios y paralelamente una “refronterización” para limitar y seleccionar los movimientos transnacionales de humanos ²⁶²

Y precisamente, derivado de este refuerzo en la vigilancia fronteriza sin precedente, no solo las violaciones a los derechos humanos se han incrementado significativamente, sino el número de muertes ²⁶³ Tomando fuentes oficiales de datos estadounidenses y mexicanas, un grupo de investigadores mexicanos, detecto mas de 1,600 posibles decesos a lo largo de la frontera entre 1993 y 1997 De acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, solamente durante el 2000, por lo menos 445 mexicanos y un numero desconocido de extranjeros de Centroamérica, perecieron al intentar cruzar la frontera. Por su parte, las cifras de la patrulla fronteriza señalan que para este mismo año se registraron 369 muertes ²⁶⁴ La principal causa de muerte ha sido la hipotermia, deshidratación e insolación, y después el ahogamiento.

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

²⁶² Peter Andreas (2000 p.2)

²⁶³ Para mayor información sobre la situación en la frontera norte consultar: Mónica Vereá C (2000 a)

²⁶⁴ Wayne Corneljus (2001, p.7).

B) Acercamiento a la Comunidad Mexicano-americana

Es de particular interés el acercamiento que tuvo México con sus comunidades residentes en Estados Unidos, tan olvidadas por mucho tiempo. Durante la Administración Salinas, el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Fernando Solana creó el Programa de las Comunidades Mexicanas que Viven en el Extranjero (PCMVE) —conocido posteriormente como Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME).²⁶⁵ Dicho programa ha tratado de acercar a diversos interlocutores de dicha comunidad no solo con el gobierno sino con otros actores en campos como los empresariales, comerciales, culturales y deportivos, entre otros. Posteriormente, durante la administración Zedillo, se buscaría fortalecer el sentido de identidad o pertenencia de los mexicanos de ambos lados de la frontera hacia el concepto de Nación mexicana, e incrementar las posibilidades de intercambio económico y cultural entre los dos países.²⁶⁶

Como respuesta a las iniciativas antiinmigratorias como la Propuesta 187, generadas particularmente en California a principios de los noventa, el Gobierno de México inició una política más activa que en años anteriores, e intentó apoyar decididamente a nuestros connacionales en el exterior, estableciendo ciertos pasos tentativos hacia un mayor grado de bilateralismo y colaboración en materia de migración.²⁶⁷ Se propuso reformar la *Constitución con el fin de permitir la doble nacionalidad de mexicanos que se naturalizan en el exterior*. Se puso en evidencia la debilidad de nuestros connacionales no documentados y el número tan bajo de inmigrantes legales naturalizados en virtud del temor a perder la nacionalidad mexicana. A raíz de la aprobación de la Propuesta 187, a manera de defensa de sus derechos, se detectó un deseo mayor de los inmigrantes por participar en los

²⁶⁵ Quetzalli Padilla (2001 p. 117).

²⁶⁶ Carlos González Gutiérrez y Ma. Esther Schumacher (1998, p. 194).

²⁶⁷ Para una mayor información sobre un mayor activismo en la política exterior de México, consultar: Manuel García y Griego y Mónica Vereá C. (1998 y 2000); Mónica Vereá C. (1995b) y (1998a).

procesos internos de la vida política de Estados Unidos, incrementándose sustancialmente las solicitudes para obtener la ciudadanía²⁶⁸.

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

La Ley de No Pérdida de Nacionalidad fue aprobada el 20 de marzo de 1997. Se reformaron los artículos 30, 32 y 37 Constitucionales con el objeto de que los mexicanos por nacimiento pudiesen adquirir otra nacionalidad sin perder la de origen.²⁶⁹ La reforma establece que aquel mexicano que haya perdido su nacionalidad mexicana por adquisición de otra, antes del 21 de marzo de 1998, y que desee recuperarla, debe obtener una Declaración de Nacionalidad Mexicana por Nacimiento expedida por la SRE. El plazo máximo para realizar dicho trámite se fijó para el 21 de marzo del 2003. Por otro lado, las reformas a los artículos constitucionales, a la Ley de Nacionalidad y a diversos ordenamientos jurídicos entraron en vigor el 21 de marzo de 1998.²⁷⁰ Estos cambios constitucionales crearon una condición o norma que dará nuevas obligaciones y derechos. Las leyes secundarias mexicanas regularán o determinarán los derechos específicos de aquellos que poseen otra nacionalidad, con el objetivo de evitar conflictos derivados de poseer doble o múltiple nacionalidad. Estos conflictos pueden surgir

²⁶⁸ Mónica Vereá C (1999 d).

²⁶⁹ La reforma constitucional que en su artículo 37 establece que ningún mexicano por nacimiento podrá ser privado de su nacionalidad, ha originado un cambio en la tradición jurídica de nuestro país que consideraba a la nacionalidad mexicana como única, por lo que ahora, aunque no se habla de una doble o múltiple nacionalidad, el mexicano por nacimiento que adopte otra nacionalidad no perderá su nacionalidad mexicana. En el artículo 30 constitucional se limitó a la primera generación la adquisición de la nacionalidad mexicana, para evitar generaciones de mexicanos que ya no tengan ningún vínculo cultural con nuestro país. El artículo 32 constitucional como punto medular de la reforma, establece las condiciones necesarias para regular el nuevo régimen de nacionalidad, reconoce la nueva categoría de mexicano, otorga las directrices de cómo atender problemas como el de inversiones, cargos públicos, cuestiones militares y fija las modalidades para evitar conflictos de nacionalidad. En Miguel Ángel González Félix (1998, pp. 69-70).

²⁷⁰ *Ibidem* (pp. 160-161)

en campos como el de tributación y derechos de propiedad, así como de extradición y derechos políticos.²⁷¹

Con la aprobación de dicha ley se le proporciona al mexicano un instrumento legal para poder ejercer sus derechos con una regulación jurídica opcional de acuerdo a sus intereses. A partir de ahora se le permitirá al residente mexicano en Estados Unidos optar voluntariamente por la nacionalidad estadounidense y conservar la que por nacimiento le corresponde, y por ello podrá contar con una regulación jurídica mucho más favorable a sus intereses. Puesto que se eliminará la opción de escoger entre dos nacionalidades a partir de que el candidato cumpla 18 años de edad, el interesado podrá ejercer sus derechos como mexicano en su lugar de residencia y, adicionalmente, ejercer su derecho al voto en los procesos electorales de la Unión Americana. Asimismo, podrá beneficiarse por la asistencia pública del país en donde labore, luego de librar las restricciones que imponen las recientes modificaciones a la Ley de Inmigración estadounidense.

Con la doble nacionalidad les ha permitido a nuestros connacionales expresar y demandar libre y legalmente sus derechos sociales civiles y jurídicos, en donde quiera que se encuentren y tienen ahora la posibilidad de ejercer una mayor influencia política en todos los ámbitos para la defensa de sus intereses la cual, hasta hoy, ha estado muy débilmente representada y no ha correspondido a su dimensión demográfica y económica

Derivada de la aprobación de la Ley de no Perdida de Nacionalidad y a pesar de que desde fines de la década de los setenta se demandaba, no es sino hasta 1994 que surge en el debate nacional, la posibilidad de que el mexicano, por derecho constitucional, pueda ejercer el voto en el extranjero. La nacionalidad, a diferencia de la ciudadanía, no otorga derechos como el de votar u ocupar cargos de elección popular. La ciudadanía esta directamente relacionada con el lugar donde se vive y se paga impuestos y puede ser igual o distinta de la primera. El proyecto, todavía en discusión, representa un encuentro con la Comunidad de Mexicanos en el extranjero y de alguna forma refleja o supone un intento por

²⁷¹ Sidney Weintraub et al. (1999, p. 123).

asumir una responsabilidad con respecto a esta comunidad, mismos que han esbozado su interés por participar.

Estas últimas fases son esenciales para entender el cambio de actitud del gobierno de México con respecto al fenómeno migratorio, ya que se evidenció la debilidad de nuestros connacionales, sobre todo de los indocumentados en Estados Unidos. Esta iniciativa refleja, por primera vez, la aceptación de que muchos de nuestros connacionales puedan naturalizarse estadounidenses y, eventualmente, regresar a México. En este sentido, a partir de la derrota que sufrieron los mexicanos en California al aprobarse la Propuesta 187, cobró relevancia la problemática del bajo número de mexicanos que se habían naturalizado como estadounidenses, ya que con ello perdían la nacionalidad mexicana.

Por otra parte, es importante destacar que la política estadounidense con respecto a la doble nacionalidad está basada en el caso *Sadat vs. Mertes*. En una carta, el Secretario del Departamento de Estado señala: "Los Estados Unidos no reconocen oficialmente o aprueban la doble nacionalidad. Sin embargo, están forzados a aceptar el hecho inevitable de que algunos ciudadanos estadounidenses puedan poseer otra nacionalidad como resultado de leyes que entran en conflicto con las de otros países".⁷ Como consecuencia y basada en esta decisión, la política estadounidense aparenta ignorar la existencia de una doble nacionalidad, cuando ocurre como resultado de una adquisición involuntaria de una segunda nacionalidad, permitiéndole entonces a los ciudadanos estadounidenses poseer doble nacionalidad para permanecer como tales. Entonces, el gobierno estadounidense tendría que declarar la expatriación cuando la doble nacionalidad es producto de una adquisición voluntaria. Por lo anterior, un inmigrante mexicano que obtiene la ciudadanía estadounidense por un acto voluntario de naturalización no debe ser afectado por la legislación mexicana, si declara que continuará poseyendo la nacionalidad mexicana. La racionalización por la cual un inmigrante mexicano puede tener la intención de obtener la ciudadanía estadounidense por naturalización, estriba en que la atribución de la nacionalidad mexicana constituye un acto involuntario, independiente de la

intención voluntaria del mexicano de obtener la ciudadanía estadounidense por naturalización⁶

En términos generales, la iniciativa de la Ley de No Pérdida de Nacionalidad ha sido sumamente positiva, ya que provee a nuestros connacionales en el extranjero de nuevas avenidas, ausentes hasta ahora, para obtener privilegios, y de una protección legal efectiva en contra de las tendencias extremas contemporáneas como la política antiinmigratoria en la era nativista de los 90, que derivó en la Propuesta 187. A la vez se permite que los inmigrantes puedan ejercer cierta influencia en la vida política estadounidense.

Consideramos que una iniciativa de esta naturaleza constituye una respuesta lógica para los países exportadores de inmigrantes, como México. Existen alrededor de 40 países en el mundo actual que permiten a sus respectivos nacionales poseer doble nacionalidad. Cada caso tiene su legislación específica interna para poder optar por la nacionalidad del país donde trabajan, sin necesariamente tener que perder la de su nacimiento.

Por todo lo expresado anteriormente, esta innovadora propuesta representa un claro indicio del cambio de actitud de la sociedad mexicana frente a la emigración en general, y a la necesidad de influir sobre asuntos internos estadounidenses, en particular, acorde con las transformaciones a nivel mundial, en términos de una mayor integración de las regiones. Asimismo, es congruente con una política exterior de México mucho más activa y moderna, que responde a sus propios intereses de protección a nuestros connacionales en el extranjero, dadas las tendencias actuales de una creciente actitud antiinmigrante en EU.

C) La Propuesta Migratoria de la Administración Fox.

El inicio simultáneo de tres administraciones gubernamentales en la región de América del Norte en el nuevo siglo, abrió nuevas ventanas de oportunidad para elaborar proyectos a corto y largo plazo con el fin de establecer un sistema regional de migración, así como de revisar y fortalecer acuerdos como el TLCAN. El presidente de México, Vicente Fox, desde su campaña como candidato a la presidencia, expresó planteamientos novedosos sobre el asunto migratorio,

señalando que para terminar con la inmigración ilegal, sería necesario “abrir las fronteras” paulatinamente durante un período de diez años, e ir creando una región en donde los trabajadores se muevan libremente. Inclusive, en un momento dado propuso la posibilidad de renegociar el TLCAN para cubrir fuerza de trabajo.²⁷² A pesar de que sus novedosas posturas causaron fuertes reacciones, hoy el tema se encuentra en el debate público en ambos países.

De esta manera y como parte de su estrategia para la revisión de la agenda migratoria con EU, el 1 de diciembre del 2000, el presidente de México creó las oficinas gubernamentales para la Atención a Migrantes así como la de Asuntos Fronterizos, lo que muestra el deseo de darle un peso muy importante a dichos asuntos. En diversas ocasiones, tanto el Presidente Fox como Jorge Castañeda, Secretario de Relaciones Exteriores, han expresado públicamente su interés no sólo por mejorar el trato de los mexicanos en Estados Unidos sino por tratar de resolver el problema migratorio.

Durante los primeros meses de su gobierno se elaboró un programa migratorio para ser negociado con los estadounidenses. Por primera vez en la historia de México, se está intentando formular una “Política Emigratoria”, sin precedente, y se ha tratado de resolver problemas fronterizos en forma institucional. Dicho acuerdo contiene las siguientes propuestas: el establecimiento de un nuevo Programa de Trabajadores Huéspedes; la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, la expansión del programa H2-A, el incremento del número de visas disponibles para México y reducción del número de muertes.²⁷³

A 18 meses de su administración, ambos presidentes se han reunido ya en media docena de ocasiones, cambiando la rutina de una tradicional reunión anual. En dichos encuentros se han tratado el tema migratorio, como uno que debe afrontarse y tratarse en el ámbito bilateral. Ambos están concientes que comparten una de las fronteras más extensas y con mayor tráfico en el mundo. Su

²⁷²“Immigrants and the Mexican election”, información enviada por Msk@cis.org, CISNEWS@cis.org, 05 Jul 2000

²⁷³“North America”, *Migration News*, Julio 2001 pg 3.

vecindad ha tenido una historia *sui generis*, y cualquier movimiento económico y/o político podría tener gran impacto en la sociedad contraparte. Esta situación es de por sí ya suficiente para justificar una relación especial.

La primera de sus reuniones bilaterales, se llevo a cabo en Guanajuato el 16 de febrero del 2001. Ambos presidentes acordaron el establecimiento de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Migración²⁷⁴, a quienes se les encargo la difícil tarea de crear una propuesta para establecer una estructura ordenada para la migración en donde se asegure un trato humano, seguridad legal, y condiciones de trabajo dignas. Desde entonces, se han venido reuniendo y han tratado cinco temas en la materia: seguridad fronteriza, promoción del desarrollo económico en las zonas expulsoras de migrantes, aumento en el numero de visas para mexicanos, regularización para indocumentados y el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes²⁷⁵. En dicha ocasión, Bush se pronunció a favor de un Programa de Trabajadores Huéspedes, pero no por una "amnistía". Ambos mandatarios han expresado su deseo por administrar la migración de mejor forma, propiciando que este flujo se canalice a través de rutas legales. Y, son precisamente las rutas legales las que habrá que analizar detenidamente y posteriormente negociar, si éstas debiesen de hacerse a través de un mayor número de visas, exclusivamente para mexicanos, y/o un programa de trabajadores temporales.

La primera semana de septiembre de 2001 –una semana antes de los actos terroristas- los presidentes se reunieron en Washington y Fox, en donde nuestro presidente propuso un acuerdo migratorio de manera formal, que incluye las iniciativas o proyectos mencionadas. Fox, señalo que tanto un programa de amnistía como el establecimiento de un Programa de Trabajadores Huéspedes, brindarían una mayor seguridad y orden a los flujos migratorios entre los dos países. Asimismo y en forma inédita, Fox hizo un llamado a los mexicanos que

²⁷⁴ Dicho consejo estaría dirigido, del lado estadounidense, por el Secretario de Estado, Colin Powell, el Ministro de Justicia, John Ashcroft; y del mexicano por el Canciller Jorge Castañeda y el Secretario de Gobernación, Santiago Creel. En "Se reunen Fox y Bush en San Cristóbal", *Novedades*, México D F, Febrero 17, 2001

²⁷⁵ Jorge Castañeda (2001), *Primer Informe Anual SRE, Reforma*, 4 de diciembre, p 17 A

viven en Estados Unidos, señalando: "México necesita de su talento y su sentido empresarial, para que jueguen un papel importante en la construcción de un México mas fuerte".

A pesar de que en dicha reunión Bush percibió una franca presión por su contraparte: "hay un obvio sentido de urgencia en el mensaje del Presidente Fox", también señaló que trataría de influir en el Congreso para la eventual aprobación de un proyecto tendiente a la "normalización del estatus de indocumentado", a través de un Programa de trabajadores huéspedes, sin prometer nada para fines del 2001. No explicó como se otorgaría dicho estatus a alrededor de tres y medio millones de indocumentados que se calcula viven actualmente en Estados Unidos, sin perjudicar a extranjeros de otros países quienes llevan también muchos años en espera de la obtención de un permiso legal para residir y trabajar. Asimismo y muy importante, Bush señaló que buscaría cambios legislativos para incrementar el número de visas permanentes para mexicanos, expandir los programas de trabajadores temporales y establecer mayores mecanismos de cooperación para erradicar el contrabando de humanos. Por lo que se refiere al programa de amnistía propuesto por el gobierno de México, Bush señaló: "estamos buscando un terreno común para buscar una solución a los mexicanos que en forma indocumentada viven y trabajan en los EU: la regularización no significa recompensar a aquellos que trasgreden a ley, sino proveerlos con los medios legales para que continúen contribuyendo a esta gran nación"²⁷⁶ Cabe destacar que de acuerdo a los ajustes estadísticos realizados recientemente por el Censo 2000, se dio a conocer que, durante los noventas ingresaron un promedio de 500,000 indocumentados anualmente y que se estima que viven actualmente alrededor de 8 millones de indocumentados en la Unión Americana. Ante estas alarmantes cifras, algunos expresaron sentimientos negativos en contra del posible establecimiento de un programa de amnistía, estimando que este tipo de medidas no resuelven el problema del creciente flujo de inmigrantes indocumentados. Como ya lo señale con anterioridad, en 1986 se le otorgó una

²⁷⁶ Robert Hillman and Michelle Mittelstadt (2001), "Fox speaks, Congress responds, Democrats pledge to move immigrant bills; Bush notes difficulties", *The Dallas Morning News*, Dallas, September 7.



amnistía a 2.7 millones de 5 que habitaban en Estados Unidos desde tiempo atrás. Las nuevas estimaciones indican que estos han sido reemplazados por alrededor de 3 millones mas de los que existían en ese entonces²⁷⁷

Para los estadounidenses, esta situación evidencia problemas de fondo de su política migratoria, en el sentido de que no se ha aplicado realmente el rigor de la ley. Ahora si podrán evaluar la desproporción entre los recursos invertidos para resguardar su frontera con México y los laxos intentos por penalizar a los empleadores que contratan a sabiendas a trabajadores indocumentados Regular y administrar la entrada temporal de extranjeros para trabajar en un número limitado de sectores del mercado de trabajo, no es una tarea fácil y puede causar roces en las relaciones bilaterales, como fue en el caso del Convenio de Braceros. No obstante, pueden brindar excelentes resultados como el acuerdo que prevalece con Canadá “ el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Mexicanos” (PTATM), que funciona muy bien por su pequeña dimensión, el cual debería de ampliarse cuanti y cualitativamente²⁷⁸.

Otras muestras o iniciativas de la administración Fox, para conformar una política emigratoria, a pesar de lo controvertidas y criticables que parezcan han sido: el Programa “vete sano regresa sano”, mediante el cual se distribuirían 200,000 “cajitas de sobre vivencia” a inmigrantes potenciales.²⁷⁹ Asimismo, a través de los medios de difusión, se ha tratado de disuadir a los mexicanos que contraten a polleros o contrabandistas de humanos por los altos riesgos que corren, pues no necesariamente lograrán su objetivo final. Estas simples iniciativas de ninguna manera constituyen una solución al problema, muestran la gran

²⁷⁷ Informe de la Oficina del Census Bureau (2001), Apendix A, Report 1, Washington, en <<http://www.census.gov/dmd/www/Reportrec2.htm>>.

²⁷⁸ Para mayor información sobre el tema consultar: Mónica Vereá C. (2001 d).

²⁷⁹ Dicha cajita feliz contiene información sobre los riesgos que corren al cruzar la frontera y medicinas preventivas, para cualquier incidente que pudiese ocurrir en su trayecto al cruzarla. Por ejemplo, contienen antidotos para piquetes de víboras, tabletas de rehidratación, materiales de primeros auxilios, y comida seca, en Harris Whitbeck (2002), “Mexico will issue survival kits to border crossers”, *CNN*, May 24. En virtud de la multiplicidad de críticas surgidas, la presidencia aseguro que desde hace 10 años el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), venía distribuyendo un botiquín de primeros auxilios en las zonas rurales que se caracterizaban por su alta migración hacia el norte y los consulados fronterizos *Milenio* (2001), “Kit a migrantes, inexistente: presidencia”, *Milenio*, 19 de mayo, A p.39

preocupación por parte del gobierno de México ante los riesgos que enfrenta el emigrante, dadas las crecientes muertes de nuestros connacionales, debido principalmente a su política de "refronterización".

Otra iniciativa interesante y con el fin de promover el desarrollo de las economías locales y desalentar los flujos potenciales de migrantes, Juan Hernández, titular de la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior, anunció recientemente que emprendería una política para buscar padrinos que inviertan en micro regiones altamente marginadas, zonas típicas de expulsión de migrantes. Dicho proyecto consistiría en que empresarios mexicanos que han tenido éxito trabajando en EU, inviertan para crear industrias o compren los productos de esos lugares. De funcionar y estar bien coordinada, manejada y administrada esta iniciativa podría ser muy atractiva y rendir importantes frutos en zonas expulsoras de migrantes con grandes necesidades de inversión y de trabajo. Finalmente, ha emprendido una política informativa a través de la distribución de una "tarjeta de Orientación Básica al Migrante", la cual contiene los supuestos derechos de los migrantes una vez que se encuentran en Estados Unidos, así como a quien contactar en caso necesario.²⁸⁰

Asimismo, se ha tratado de establecer mecanismos para otorgar mayor seguridad a las cuantiosos recursos económicos que envían nuestros connacionales, vía remesas, a sus familiares —entre 6,000 y 8,000 millones de dólares anualmente²⁸¹—, impactando en forma muy positiva a la economía

²⁸⁰ Para el programa se contempla una inversión por partes iguales, del padrino, de la Secretaría de Desarrollo Social, del Gobierno estatal y del Municipal, en *Reforma* "Buscan padrinos en EU para frenar a migrantes", *Reforma*, 4 de junio, p. 1

²⁸¹ De acuerdo a varios estudios, las remesas se han incrementado sustancialmente durante los últimos años. Si en 1990 se enviaban alrededor de 2,500 millones de dólares anualmente, para fines de 1999 esta cifra ascendió a más de 5,900 millones, equivalente según el estudio del Grupo Financiero Bancomer (GFB) al 12% del Producto Interno Bruto (PIB) de ese año, es decir representan la cuarta fuente de ingreso después de las exportaciones de petróleo, las inversiones extranjeras directas y el turismo. En fechas más recientes, el gobierno de México dio a conocer que, de acuerdo a cifras oficiales, tan solo en el primer trimestre del 2001, ingresaron 2,010 millones de dólares de 6,382 envíos con un promedio de 362 dólares por envío, cifra superior a la registrada durante el Primer trimestre del 2000 de \$1,397 millones de dólares de 3,856 envíos. Se estima que estas remesas son utilizadas en un 80% para consumo básico, y otro 16.5% para gastos de vivienda. Desgraciadamente, una pequeña porción, tan solo el 1.7%, es utilizada para inversión y ahorro. En *Latinoamérica Data Base*, (2000), *SourceMex - Economic & Political News on Mexico*, ISSN 1054-8890, vol. 11, no. 41, November 8. Por su parte, el Departamento de

nacional, pero sobre todo a sus comunidades de origen. La matrícula consular para el migrante indocumentado, que actualmente están otorgando los consulados, constituye otra iniciativa interesante del gobierno de Fox, en aras de protegerlos con un instrumento de identificación.

En términos generales, podríamos afirmar que se ha dado inicio a la formulación de una "Política Emigratoria", inédita y sumamente necesaria. La actitud vergonzante que prevaleció entre los gobernantes mexicanos ante la salida masiva de inmigrantes a Estados Unidos, la cual reflejaba su percepción de alivio ante posibles presiones sociales, hoy parece haber cambiado. Si bien durante los noventa se establecieron múltiples acuerdos bilaterales en el ámbito migratorio, la gran mayoría de ellos estuvieron dirigidos a reforzar las medidas establecidas unilateralmente por los estadounidenses, sin despreciar esfuerzos importantes que han sido benéficas para los mexicanos en general y las relaciones bilaterales en particular. No obstante, no se había emprendido la formulación de un proyecto de política emigratoria integral, que incluyese programas que pudiesen brindar posibles beneficios a nuestros connacionales, tanto en sus lugares de origen, como en el transe de cruzar la frontera. Los gobiernos anteriores no habían puesto en la mesa de negociaciones un proyecto de regularización de la situación migratoria y laboral de nuestros connacionales en EU, así como incidir en la importancia de canalizar flujos en forma legal.

Sin embargo, las propuestas que se han generado durante el primer año y medio de la Administración Fox, muestran una falta de cohesión y coordinación interna, ya que son muchas las instituciones y los interlocutores que tiene como función atender los problemas migratorios y fronterizos. Mientras no se ponga en marcha y realmente funcione una Comisión Intersecretarial –supuestamente creada al inicio de la Administración Fox–, que regule una política emigratoria bien

Comercio de EU estima que los residentes estadounidenses envían a sus países de origen alrededor de \$17,400.00 dls., y una tercera parte de esta cantidad fue enviada a México, cifra que coincide con los cálculos estimados para México, señalados con anterioridad. En *Migrant News* (2001), "North America" *Migrant News*, vol. 7, no. 12. Reforma (2001), "Crecen 43% las remesas de paisanos", *Reforma*, 6 de junio.

orquestrada, con objetivos y funciones bien definidas, es posible que los buenos intentos se reduzcan en tan solo unas cuantas promesas²⁸².

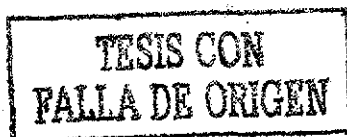
D) Consecuencias del 11 de septiembre.

Una semana antes del Martes 11, estábamos celebrando la exitosa visita presidencial a Washington, entre supuestos amigos. En ese entonces, se avizoraba un posible acuerdo migratorio²⁸³ entre ambos países, un proyecto integral que, de haber sido aprobado, se hubiera constituido en un logro importante de la Administración Foxista. A pesar de que desde antes de los actos terroristas, era difícil que el Presidente Bush y el Congreso estadounidense accedieran a todas las peticiones del Presidente Fox, hoy parece ser utópica la posibilidad de que se apruebe un paquete migratorio integral que contemple un programa de trabajadores huéspedes así como la regularización o normalización del estatus migratorio de algunos indocumentados mexicanos, e ir abriendo paulatinamente las fronteras y convertirnos en una "Comunidad" real al estilo europeo..

En su momento, la ambigua respuesta de México ante los actos terroristas, puso en duda la "profundidad" de la amistad con los estadounidenses tan publicitada por Fox, durante su última visita a Washington. La visita extemporánea de Fox a EU, tres semanas después de los sucesos terroristas, mostró un claro intento por limar las posibles asperezas que hubiesen surgido. Este hecho deja una lección a nuestro presidente: no solo la forma de acercarse debe ser importante sino el momento adecuado, el famoso "timing" es determinante para demostrar una buena comunicación. Al respecto, un líder muy influyente entre la Comunidad Latina y la Mexicano-americana en particular, Raul Izaguirre, presidente del *National Council of La Raza*, alarmado

²⁸² Ya en otros textos había propuesto la creación de una entidad intersecretarial con el fin de coordinar y manejar política y administrativamente una Política Emigratoria Nacional. Esta podría presidirla el Director de la nueva oficina de asuntos migratorios, en Mónica Vereza C (2001, p. 95-126)

²⁸³ Dicho acuerdo incluía seguridad fronteriza, regularización de indocumentados, programa de trabajadores huéspedes, desarrollo regional y extensión de cuotas para visas.



por la lenta respuesta, le escribió una carta al Presidente Fox sugiriéndole que "su apoyo total, inequívoco y visible" era indispensable ya que no solo aliviaría el ambiente negativo hacia la inmigración que prevalece después de los ataques terroristas, sino las tensiones que se vislumbran en la complicada relación bilateral²⁸⁴.

A pesar de que las conversaciones entre grupos oficiales de mexicanos y estadounidenses designados para negociar el acuerdo migratorio, se han reanudado desde noviembre pasado, a mi juicio se vislumbra un lento proceso de negociaciones, que obviamente se vera empantanado por la nueva percepción hacia inmigrantes a raíz de los actos terroristas. De llegar a establecerse algún acuerdo migratorio bilateral, probablemente se vera entintado con un enfoque distinto del que originalmente se concibió, quizás mas discreto y ahora con costos más onerosos para los Mexicanos.

Es un hecho que el gobierno de México se vera presionado para apoyar la política terrorista estadounidense y tendrá que colaborar para salvaguardar sus fronteras. Quizás será indispensable controlar mejor y destinar mas recursos a la frontera sur, con el fin de vigilar y posiblemente detener a los inmigrantes "indeseables", si pretende estar comprometido como socio y recibir una "relación especial" con sus vecinos del norte.

Es importante que el gobierno de México continúe con los intentos de formulación de una "Política Emigratoria" -necesaria e inexistente por muchos años-. No obstante, dicha política debe ser definida claramente con objetivos específicos y con delimitación de funciones entre los secretarios de Estado, pues actualmente son muchos los funcionarios que intervienen, lo que puede llegar a empantanar y ensombrecer proyectos específicos de largo alcance.²⁸⁵

Debemos estar preparados para sopesar los costos y beneficios que traería la iniciativa que esta todavía flotando en el Congreso estadounidense, sobre la posibilidad de establecer un esfuerzo de colaboración para crear con

²⁸⁴ Gregory Rodriguez (2001) "The world alliances, Mexico, fair-wheter-friend", *Los Angeles Times*, October 14, en <<http://www.lats.com/rights/register.htm>>

²⁸⁵ Para mayor información consultar: Mónica Vereá C. (2000 b) y (2001 a, pp. 95-127).

México y Canadá un "Perímetro Norteamericano de Seguridad Nacional" (*"North American National Security Perimeter"*). Para llevar a cabo este proyecto, supuestamente cada país debe evaluar y maximizar la calidad de sus sistemas de admisión de inmigrantes, para a su vez facilitar no solo el movimiento de bienes sino el de personas. Quizás, es en este punto, en donde radicara nuestra colaboración antiterrorista, y esta deberá contemplarse a cambio de la eventual aprobación de un programa de trabajadores huéspedes, meta que el Gobierno Foxista debería de perseguir, siempre y cuando no vaya en contra de nuestros intereses soberanos. Asimismo, creo que los mexicanos debemos insistir que, es precisamente un mecanismo como la regularización de indocumentados, uno congruente con una política de reforzamiento de seguridad nacional. El tema de la migración estará estrechamente vinculado con el de seguridad y, debemos de hablar la misma lengua que ellos –la de seguridad-, con el fin de obtener beneficios mutuos.

Creo que hemos llegado al momento en que los mexicanos resolvamos nuestro ya ancestral conflicto de identidad en relación a los Estados Unidos, es decir, reflexionar si queremos pertenecer como uno de los tres miembros que formarían parte de la Comunidad de América del Norte y colaborar para proyectos de interés común con los costos y beneficios que ello implicaría, o simplemente mantenernos como un importante socio comercial, como un vecino a veces amigo a veces distante y no siempre comprometido. Para ello, es indispensable volcar nuestra mirada hacia la experiencia europea, región donde los trabajadores fluyen libremente, y que describo en el siguiente capítulo.

Hoy mas que nunca, es inminente la reformulación y redefinición de nuestras fronteras a la luz de los acontecimientos recientes. La "*desfronterización*", que se había venido poniendo en marcha durante los noventas, producto del fenómeno de globalización y regionalización, para darle la bienvenida a los bienes y servicios será menos visible, pues paralelamente es previsible que se reforzara aun mas profundamente una política de

“refronterización” que ya desde hace algún tiempo se ha venido implementando, para rechazar a extranjeros sin documentos²⁸⁶

Por muchos años hemos luchado en contra de las medidas unilaterales impuestas por nuestros vecinos del norte que han afectado a las relaciones bilaterales. Hemos insistido que el unilateralismo debe darle paso a iniciativas regionales y/o bilaterales con compromisos y responsabilidades mutuas. Reflexionemos si nos encontramos ante este parte aguas. Mientras tanto, es urgente que insistamos en la necesidad de la creación de un sistema migratorio regional, bien manejado en forma ordenada, legal y segura, en donde se garanticen los derechos humanos y laborales de los trabajadores, de forma tal que se cree una frontera compartida y no divisiva como hoy se vislumbra.

²⁸⁶ Mónica Vereá C. (en prensa b)

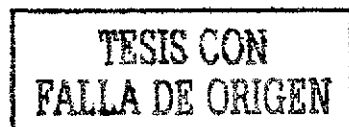
VI. LA UNIÓN EUROPEA: UN EJEMPLO A SEGUIR?

La formación de la Unión Europea (UE) y la consecuente apertura de sus fronteras, ha traído como consecuencia la implementación de un nuevo sistema de cooperación multilateral en la administración de los nuevos controles fronterizos, introduciendo regímenes fronterizos mínimos que han tenido impactos tanto en sus políticas migratorias en general como en acuerdos bilaterales en particular

Históricamente se pueden identificar tres períodos en el proceso migratorio contemporáneo hacia Europa occidental. el primero, durante la década de los cuarenta constituido por migración de trabajadores huéspedes; seguido por el período natural de reunificación familiar desde mediados de los setentas; recepción y asilo de migrantes en los ochentas así como la conversión de los migrantes en residentes permanentes, producto de la formación de comunidades minoritarias.

Durante la primera etapa, el estatus temporal de los trabajadores huéspedes era, supuestamente asegurado, por su estancia por un periodo determinado. Se les tenían prohibido ejercer ciertas ocupaciones y empleos, sus derechos civiles y políticos estaban limitados, y sus permisos podían ser revocados. En tales circunstancias, era de suponerse que los inmigrantes tendrían la intención de regresar a su "hogar", después de haber ahorrado lo suficiente para construir una casa o establecer un negocio en sus países de origen. Posteriormente, se aceptó la reunificación familiar, y con ello el establecimiento en un domicilio permanente, la inscripción de los hijos en las escuelas, la necesidad de otorgar servicios públicos, por lo que la residencia de estos trabajadores se hizo permanente. Una vez que los inmigrantes se hicieron residentes, comenzaron a demandar y a hacer uso de los beneficios públicos, provocando un rompimiento entre la lógica del estatus de ciudadanía y la exclusividad del Estado de bienestar.²⁸⁷ Desde entonces, los Estados miembros han tratado de evitar la entrada a los "no europeos" mediante acciones unilaterales -negando visas e

²⁸⁷ David Jacobson (1996, p. 28)



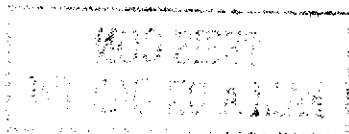
inclusive el asilo-, lo que ha provocado que la migración se expandiera a otros países con políticas menos estrictas.

A partir del fin de la Guerra Fría, las fronteras de Europa occidental se transformaron radicalmente. Los países miembros de la ahora Unión Europea optaron por establecer un mercado común interno y, a la par, implementaron una política de “desfronterización”, eliminando estas con el fin de promover y estimular el desarrollo económico. Este proyecto es la respuesta de una ambición que fue formalmente autorizada con la firma del *Tratado de Maastrich*, el cual entró en vigor en 1993. A través de dicho tratado se estableció la creación de una unión política y monetaria en la ahora Unión Europea. Dicha unión ha tenido un importante impacto en el comportamiento del fenómeno migratorio así como las políticas formuladas en esta región sobre el tema.

Es importante destacar que ya desde la firma del Tratado de Roma se vislumbraba la intención de los países miembros de la Comunidad Económica Europea de formar una *Single European Act*, la cual contemplaba la posible creación de una unión regional para regular la migración en la región. En 1987, al revisar el Tratado de Roma, se suscribió en su artículo 8 que: “el mercado interno debe comprometerse a formar una área sin fronteras internas en donde el movimiento libre de bienes, personas y capital es asegurado de acuerdo a las provisiones del tratado”. La interpretación de este artículo, el cual fue cambiado por el número 7ª del *Tratado de Maastricht*, ha generado múltiples controversias²⁸⁸ El avance importante ha sido la posibilidad de otorgarle a todo nacional de un país miembro, la libertad para moverse, residir y trabajar en cualquiera de los países de la UE. Es decir, el relajamiento de las fronteras internas para permitir la libre movilidad de las personas, las cuales son consideradas como agentes económicos, es decir como posibles trabajadores.

A partir de la década de los noventa ha surgido una cooperación sin precedente entre los países miembros de la UE, una federación de estados-nación dependientes de un Parlamento Europeo. Desde el momento en que se desarrolló la política de integración en Europa, se tuvo que tomar en consideración las

²⁸⁸ Grete Brochman and Thomas Amar (1999, p. 321).



diferencias no solo en el concepto de migración, sino en las estructuras socio-políticas, los factores históricos particulares y en este caso, las experiencias específicas de cada país con la respecto a la inmigración. A continuación señalo dos casos antagónicos:²⁸⁹

- a) Los alemanes y austriacos utilizaban la política denominada *Gastairbete* a través de la cual, invitan a trabajadores extranjeros temporales y como invitados se espera que regresen a su país de origen cuando hubiera concluido su trabajo o se terminara la demanda por ellos. No pretendían la permanencia de estos ya que estimaban que era inmoral e injustificado someterlos a la presión que trae consigo la asimilación, derivada de la obtención de la ciudadanía.
- b) Suecia, Noruega y Holanda adoptaron el modelo multiétnico o multicultural, basado principalmente en una política de integración a los inmigrantes de diferentes grupos étnicos a la sociedad. Inclusive, Suecia estableció una política de admisión a la inmigración de forma permanente, el cual no causó controversia entre sus ciudadanos. Desde 1959 los países nórdicos tienen un sistema denominado *Nordit Passport Union*, el cual ha implicado libres movimientos entre los países miembros y tratos igualitarios de trabajo, entre otros arreglos.

Mediante el acuerdo *Schengen*, se ha traspasado el control de entrada a los de los países miembros a las fronteras externas de estos, iniciando una política de "desfronterización". A los países que tienen fronteras con aquellos no miembros, se les denominó Países *Schengen*. El principal objetivo del Acuerdo *Schengen* ha sido el de introducir el derecho al libre movimiento de nacionales, en la tierra de *Schengen* o "*Shengerland*". Estos tienen el derecho no solo de ingresar a los quince países miembros de la UE, sino buscar empleo, con excepción de algunos en el sector público, en donde se requiere forzosamente tener la ciudadanía del país específico. A pesar de que estaba listo para iniciarse en 1995 -en virtud de que fue bloqueado varias veces por problemas internos-, no fue sino hasta la Reunión de Amsterdam en 1997, que el acuerdo *Schengen* fue integrado a la estructura de la Unión Europea y partes de la política migratoria fueron

²⁸⁹ *Ibidem*

transferidas al marco de referencia institucional de la unión supranacional, con un periodo de transición de 5 años.

Contrario a lo que se pensaba, el resultado del libre movimiento de personas, ha reducido en cierta medida las presiones para migrar e incluso ha promovido el retorno de algunos migrantes a sus países de origen, ya que la posibilidad de moverse esta garantizada. Tan solo el 2% de los nacionales de la UE trabajan en otro país diferente al de su nacionalidad y el 0.4% -alrededor de 1.5 millones de personas- se mueven de un país europeo a otro anualmente.²⁹⁰ Estos datos nos indican que la libertad de movimiento, no necesariamente conduce al deseo de permanencia en el lugar de destino temporal, y que el hecho de trabajar en otro país implica: lenguas diferentes, reconocimiento de ciertas licencias, problemas para transferir derechos de pensión, acceso a vivienda publica y varios tipos de impuestos, entre otros factores.

Es importante destacar que se han desarrollado medidas compensatorias para garantizar una mayor seguridad en la movilización de personas provenientes de países terceros, o países no miembro de la UE.²⁹¹ De esta manera, se han venido implementando innovadores sistemas de controles internos, y estableciendo, diversos proyectos y mecanismos como son el *Manual Schengen*; un Comité Coordinador; un Sistema de Información Computarizado *ad hoc*; un acuerdo regional de cooperación policiaca y judicial; e iniciativas para la futura armonización de una política migratoria colectiva, entre otras políticas e instrumentos.

Desde 1996, todos los miembros de la Unión Europea han adoptado dicho sistema, con la excepción de la Gran Bretaña e Irlanda.²⁹² No obstante, todos los nuevos entrantes a la UE deben aceptar el sistema *Schengen*. Se espera que

²⁹⁰ Migration News (2001), "North America", vol. 8, no.6, June en http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/jun2001mn_past.html

²⁹¹ Malcolm Anderson (2000, p. 19).

²⁹² Irlanda estaría preparada a ingresar a la UE, si no fuera porque tendría que sacrificar su tratado especial de libre comercio con Inglaterra. En 1999, la Gran Bretaña anuncio que aceptaría el acuerdo con excepción de la abolición del control de las fronteras. Dinamarca tiene un tipo de acuerdo diferente, pues a pesar de ser miembro *Schengen*, retiene su derecho de soberanía a decidir sobre su estructura. Los países escandinavos no miembros -Noruega e Islandia- tiene acuerdos de asociación con el *Schengen* para preservar su viejo Tratado de Libre Movimiento Nórdico.

Polonia y Hungría ingresen en 2004 quienes no tendrán un movimiento libre de personas durante los dos primeros años.²⁹³

En este sentido, el Acuerdo *Schengen* constituye un parte aguas en materia de Política Migratoria Regional y en realidad ha implicado una mayor colaboración policiaca entre los gobiernos para endurecer el control de sus fronteras externas, con el fin de asegurar su propia "seguridad interna". Se han desarrollado acuerdos para establecer patrullas binacionales y multinacionales que lleven a cabo labores de vigilancia no solo en las fronteras sino en el interior de la Unión. Francia, Alemania y Holanda fueron los países que en un inicio estuvieron a favor de un proceso rápido de integración e iniciaron dicho acuerdo como un proyecto piloto para eliminar controles para bienes y personas entre ellos. Asimismo se estableció la estandarización de los controles externos fronterizos a través de una cooperación judicial y policiaca.

Sin embargo, el desmantelamiento de los controles fronterizos a su vez ha causado gran ansiedad entre los europeos, puesto que se ha percibido un potencial incremento en la inmigración clandestina o ilegal y un posible aumento del tráfico de drogas, de extranjeros no miembros, de armas, etc. Estas preocupaciones los ha llevado a desarrollar políticas *ad hoc* diseñadas para tratar de solucionar sus problemas en materia de seguridad nacional y/o regional.

Con el fin de fortalecer su seguridad regional, se ha tratado de establecer políticas de visados para inmigrantes temporales; de limitar las peticiones de asilo a un solo país; de establecer un sistema de información automatizado para coordinar acciones referentes al ingreso de extranjeros, en general. Es importante señalar que este tipo de colaboración se ha llevado a cabo mediante diversas reuniones convocadas por instituciones intergubernamentales del Consejo de Ministros, del *European Political Cooperation*, y de múltiples foros multilaterales.

Existen varias categorías establecidas por la política migratoria europea. En primer término, el acuerdo *Schengen* estableció en 1990, que la emisión de visas para extranjeros dirigidos a turistas, a personas de negocios o a científicos no

²⁹³ No obstante se podría extender esta prohibición hasta por un máximo de 7 años de espera, hasta que todos los países miembros lo acepten

debe exceder los tres meses. Destaca específicamente que no son permisos para trabajar o establecer un negocio. Sin embargo, debe tomarse en consideración que para la Unión Europea hay tres categorías de extranjeros según el origen de los inmigrantes: los ciudadanos de países miembros de la UE, los originarios de los países de la Asociación de Libre Comercio de Europa (ALCE) (*European Free Trade Association*) que, junto con la primer categoría forman un Área Económica Europea, y los ciudadanos de terceros países. Cada una de estas categorías tiene una posición legal para traspasar las fronteras o puertas que pueden dividirse en las siguientes políticas:²⁹⁴

1) Visas y requisitos de entrada. Los ciudadanos de la UE no necesitan visa. El resto de los países requieren comprobar el objetivo de su viaje; demostrar su intención de regresar a su lugar de origen y sus ingresos; pagar una cuota; enfrentar límites numéricos de las visas y multas por no portar documentos, etc. Asimismo, se ha decidido no tomar a ningún ciudadano de la UE como extranjero, además de que seguramente se llegará a un consenso sobre qué terceros países deberán tramitar una visa válida en todo el grupo dentro de la UE. Un dato sumamente importante es que los residentes extranjeros de estos países también cuentan con libertad de movimiento dentro de las fronteras de los países que conformaron a *Schengenland*

2) Controles fronterizos externos: Se han establecido rígidos controles para no permitir la entrada a los extranjeros no miembros de la UE, principalmente dirigido a inmigrantes ilegales. Los controles se han establecido en los principales lugares de entrada: el Mediterráneo español, para los inmigrantes provenientes de África; los que vienen de la frontera oriental: Rumania, Bulgaria y Rusia hacia Alemania y Austria; y los que proceden desde Albania o la ex Yugoslavia. Para el Mar Adriático hacia Italia. En la Convención de Cruces de las Fronteras Externas en 1991, se establecieron cuestiones técnicas y de organización, así como el establecimiento de una política de emisión de visas.

²⁹⁴ Para una mayor explicación de estas categorías consultar a Andrew Convey and Marek Kupiszewsky (1995, p. 939–963)

3) Permisos de trabajo y residencia. Los ciudadanos tienen permiso de trabajar en cualquiera de los países de la UE, así como recibir beneficios para sus familiares y de retiro. Los estudiantes, jubilados y cualquier otra persona sin actividad, también tienen derecho a moverse libremente por la comunidad. El único punto por el que se puede rechazar a una persona, es si pone en peligro la política pública, la seguridad o la sanidad de un país. Cuando se alcance por completo la ciudadanía europea, estos puntos quedarán superados.

Por su lado, los ciudadanos de terceros países deben superar varios obstáculos para la obtención de visas, permisos de empleo, regularizarse o naturalizarse, incluso, viajar libremente por la Comunidad. Los permisos de trabajo y residencia normalmente se brindan por un periodo determinado, generalmente un año, aunque mientras más se permanece en un país, las posibilidades de renovar un permiso o incluso hacerlo permanente en el futuro aumentan sustancialmente. Aunque cada país ha establecido sus propias reglas, las condiciones que más importan para otorgar residencia son: un empleo estable, salario suficiente para la manutención de el individuo y su familia, dominio del idioma local, condiciones de vivienda adecuadas, etc. Estas limitaciones son de alguna manera proteccionistas, pues han sido establecidas para proteger los mercados laborales, por lo que es probable que las políticas sean crecientemente restrictivas.

Cabe destacar que, el nivel educativo y la capacitación con la que cuentan los trabajadores que migran de un país de la UE a otro, o de los extranjeros que entran en la comunidad es muy distinto, por lo que es importante encontrar estándares comunes en este tema (reconocimiento de estudios, estatus de las profesiones y salarios equivalentes, etc.). Asimismo, en el Tratado de Maastricht se incluyó un capítulo social para asegurar que la fuerza de trabajo dentro de la UE, tuvieron niveles mínimos de seguridad social y fuesen accesibles para los inmigrantes que cuentan con permisos de trabajo o residencia. Los servicios médicos que se otorgan a todos los ciudadanos de la UE, así como los seguros privados (generalmente usados por los turistas), no son aplicables a los

inmigrantes, por lo que estos deben recurrir a los sistemas de seguridad social nacionales.

Es importante destacar que ha habido una falta de consenso y se han generado múltiples discusiones alrededor del tema sobre el estatus legal de un residente extranjero de un país tercero, que vive en un estado miembro de la UE. Este grupo de personas constituye la mayoría de la población inmigrante de la Europa Occidental: a mediados de la década de los 90 cerca de 17 millones de migrantes vivían en los 15 países miembros de la UE, de los cuales 11 millones constituían nacionales de terceros países.

4) Controles internos Existen controles internos, muy controvertidos, que se establecieron con el fin de proteger los mercados laborales de los inmigrantes indocumentados. Algunas políticas adoptadas en este sentido son: la existencia de tarjetas de identificación; cierta presión a empleadores de indocumentados sin llegar a castigarlo con el fin de que reporten toda contratación de inmigrantes; y, deportaciones a sus lugares de origen.

5) Permisos de residencia permanente y sistemas de regularización. Los programas de regularización y otorgamiento de residencia permanente varían mucho de país a país pero, en general, las condiciones que se exigen son una residencia prolongada y un empleo estable, a condición de no abandonar el país por periodos prolongados, (ejemplo dos años en Gran Bretaña). Se promueve la reunificación familiar sobre todo de cónyuges e hijos menores (cuya edad debe ser de un máximo 18 años) y, a veces, de padres, abuelos u otros parientes. La regularización de inmigrantes ilegales no es aceptada en algunos países (como Alemania u Holanda), por considerarse que el inmigrante cometió un delito al haber ingresado sin documentos. Un caso atípico lo constituye Italia, quien entre 1984 y 1996 concedió cuatro programas de regularización o amnistías, beneficiándose 800,000 inmigrantes, indocumentados.²⁹⁵ En otros países existen, ciertos programas que apoyan la integración del inmigrante.

²⁹⁵ Antonio Vitorino "Hacia una nueva política migratoria común en la Unión Europea", Discurso inaugural del Comisionado Europeo para la Inmigración ante la Conferencia de Migraciones: "Escenarios para el siglo XXI", Roma 12 de julio del 2002, citado en Simone Lucatello (2002 p 10)

6) Naturalización. Esta es la última etapa del proceso migratorio en la que una persona deja de ser inmigrante o residente permanente para convertirse en ciudadano, bajo los criterios de *jus soli*, *jus sanguinis* o un modelo mixto, que es diferente en cada país. En Alemania por ejemplo, se otorga la ciudadanía a aquel que compruebe que tiene ancestros alemanes, aún si no domina el lenguaje o la cultura alemanas. Los requisitos que los países buscan para otorgar la ciudadanía van desde un periodo suficiente de residencia de 5 a 10 años hasta ser el cónyuge de un ciudadano. Para obtenerla el candidato debe portar; un certificado de decencia o un record criminal limpio; una asimilación y lealtad probada (ejemplo de ello sería el dominio de la lengua); y, en ocasiones, la renuncia a otras ciudadanía. No obstante, como ya lo he señalado, cada vez ha sido más aceptada la doble o triple nacionalidad. Sin embargo, hasta el momento los países europeos han tenido poca experiencia en llevar a cabo naturalizaciones, ya que existen pocos residentes que luego se convierten en ciudadanos.

En cuanto a derechos, los ciudadanos de un país tienen la posibilidad de trabajar y residir en otro, no obtienen los mismos derechos que los nacionales de ese Estado, sobre todo, en lo que se refiere a las elecciones nacionales. La libertad de movimiento otorgada a la población de los países miembros ha puesto de manifiesto la cuestión sobre si los residentes legales extranjeros tienen el mismo derecho de moverse de un país a otro. Esto llevó a la Corte Europea de Justicia a desarrollar la regla de no-discriminación para permitir a los trabajadores de terceros países moverse legalmente a lo largo de la UE. No obstante, se ha observado que los residentes extranjeros que tienen permiso de trabajo en un país, pocas veces se mueven para trabajar ilegalmente en otro.

Los Estados miembros de la Unión Europea han llevado el tema migratorio a niveles más profundos de cooperación que cualquier otro grupo de países u organización regional en el mundo, e incluso más allá de la cooperación a nivel global. Aunque la regulación europea sobre migración no puede ser calificada como propia de una federación, puede decirse que tiene mayor alcance que un régimen internacional. En este sentido, la soberanía de los Estados referente a la migración dentro y desde fuera de la Unión es ambigua, pues la Unión no tiene

toda la soberanía sobre la migración intra-EU, pero sí mayor que los Estados miembros; estos últimos son soberanos en casi todos los sentidos sobre la migración extra-UE, ya que tienen límites su propia membresía.

Para Koslowsky, Los resultados de una mayor integración y una mayor cooperación podrían tener resultados negativos al resultar en políticas crecientemente restrictivas con actitudes racistas, violando los derechos humanos de inmigrantes. Es decir, el hecho de la cooperación con respecto a la inmigración de terceros países ha ocurrido fuera de la estructura de la Comunidad y podría derivar en políticas poco democráticas que vayan en detrimento de los derechos de los inmigrantes. Curiosamente, esto sería ir en contra de dos de los principios que, en general, se promueven en la Unión: la democracia y la protección de los derechos humanos.²⁹⁶

Hasta el momento la Unión Europea es considerada como la región con mayor internacionalización de la política migratoria. No obstante, a pesar del significativo progreso en la homogeneización de las políticas de visas, del cruce de las fronteras externas y de refugiados, la mayoría de las decisiones con respecto a la entrada de no europeos a la Comunidad siguen siendo tomadas en los niveles intergubernamentales de cada país. Como bien lo señala Freeman, los Estados miembros sólo colaboran y buscan acuerdos internacionales sino ponen en riesgo sus intereses nacionales.²⁹⁷

Para la elaboración de una Política Migratoria Regional y la aceptación de la abolición del control de las fronteras propias, automáticamente se introduce el valor de la “confianza”, dado que un país debe confiar en la buena conducción en la supervisión externa que ejerce el otro. De esta manera, la “confianza” se convierte en elemento central para que pueda tener éxito un Acuerdo como el *Schengen*.²⁹⁸ Hasta el momento, Francia ha sido uno de los países que, en algunos momentos, ha desconfiado de la eficiencia del control externo de otros países, vinculando migración con tráfico de drogas, problema que ha sido muy

²⁹⁶ Rey Koslowsky (1998, p. 179-180)

²⁹⁷ Gary Feeman 1998, p. 91)

²⁹⁸ Mónica Vereza C. (en prensa b)

importante en las discusiones del acuerdo. Otro elemento clave que ha estado sujeto a álgidas discusiones y desacuerdos es el referente a los gastos que implica constituirse en un país *Schengen*, al tener que imponer costosos controles en términos económicos y de recursos humanos, hacia países terceros.

No obstante, los gobiernos de derecha que hoy gobiernan muchos de los países de la UE, han manifestado su preocupación constante sobre la "invasión silenciosa de extranjeros de terceros países. Se ha venido discutiendo el tema en diversas reuniones regionales. Así tenemos por ejemplo que uno de los temas más importantes que serán abordados en la Cumbre de Sevilla del 20 al 22 de junio de 2002, será precisamente el de la inmigración de terceros países. Se discutirá ampliamente la posible elaboración y aplicación de una política coordinada de inmigración. Es un hecho que las políticas hacia la inmigración se ha endurecido, sustantivamente durante el último año, como por ejemplo:²⁹⁹

- a) En Italia se aprobó el pasado 4 de junio un proyecto de ley para restringir la entrada de inmigrantes, facilitando su expulsión y reforzando las penas contra los clandestinos y sus traficantes.
- b) En Gran Bretaña, se han presentado diversos proyectos ante el Parlamento, con el objeto de expulsar a extranjeros cuyas peticiones de asilo fueron rechazadas.
- c) En España, después de haber regularizado a alrededor de 400,000 clandestinos en 2001, se ha elaborado un plan de endurecimiento que no permitirá nuevamente que un ilegal pueda regularizarse y una limitación a la reunificación familiar.
- d) En Austria, recientemente se adoptó una ley que obliga a los extranjeros de terceros países a aprender el alemán, bajo la amenaza de perder residencia y apoyos sociales
- e) Grecia ha abierto la oportunidad de una segunda oleada de regularización de migrantes
- f) Portugal prepara la instauración de cuotas de entrada a inmigrantes en el futuro cercano, regularización de clandestinos pero han suspendido un programa de permisos temporales de trabajo.
- g) En Alemania se han reforzado las sanciones contra los clandestinos y los traficantes; y

²⁹⁹ Reforma (2002), "Endurecen países de la UE sus leyes sobre inmigración" Reforma, Junio 19, p. 27a.

h) En Holanda se quiere endurecer la lucha contra la inmigración y se expulsará a aquellos cuya petición de asilo sea rechazada.

A pesar del endurecimiento en contra de los clandestinos provenientes de terceros países una política migratoria regional como la europea, nos brinda un ejemplo muy ilustrativo de cómo confrontar tendencias permisivas y/o expansivas con otras medidas restrictivas, estableciendo diferentes procesos de inclusión así como de exclusión para todo tipo de migrantes y sus descendientes. Los procesos de *“desfronterización”* vs *“refronterización”* que se han venido llevando a cabo en la Unión Europea, constituye el pegamento que amalgama y une a los países que se encuentran bajo su sistema y separa a aquellos que no lo comparten, producto de muchos años de integración no solo económica sino política y social.

VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

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

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

Las teorías sobre economías neoclásicas nos explican como la oferta y demanda por el trabajo así como las diferencias salariales, han sido las causas fundamentales para el origen de la migración internacional. Han influido factores de atracción "*pull*" por los atractivos salarios y condiciones de vida, así como factores de expulsión "*push*", por las carencias y condiciones de vida precarias. A nivel micro, los factores "facilitadores" y/o "personales" de costo-beneficio, han sido determinantes para facilitar la movilización. Los flujos constantes de migración han causado una creciente presencia de minorías étnicas en los países receptores ha propiciado actitudes antiinmigrantes, sobre todo en momentos de

crisis económicas. Las antipatías culturales y los juicios etnocéntricos han estado latentes en sus sociedades y han sido las armas más utilizadas por los nativistas, ideólogos que han adoptado una posición aún más discriminatoria que los xenófobos. La opinión pública y los grupos de presión han influido en los formuladores de políticas públicas, para adoptar medidas restrictivas y permisivas, sobre todo en momentos de crisis económicas. En este sentido, cada tipo o categoría migratoria ha tenido sus propios actores y grupos de presión que han actuado en diferente forma conforme a sus intereses. No obstante, la mayoría de los estadounidenses y canadienses han demostrado inclinarse por ser restriccionistas pragmáticos, más que de principios, al apoyar niveles migratorios moderados, dándoles la franca bienvenida si estos aportan beneficios económicos.

Desde el punto de vista realista, las políticas migratorias forman parte de la seguridad nacional del Estado, por lo que conflictos reales y potenciales han influenciado en la configuración de las políticas migratorias en ambos países. Las fronteras se han abierto y cerrado según ha convenido a sus intereses. Con el fin de promover la cooperación entre actores no estatales, la interdependencia económica, las interacciones transnacionales, las instituciones internacionales y la diseminación de la democracia –clave para alcanzar la paz mundial– han sido el credo para los liberales.

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

rechazar a inmigrantes extranjeros, sobre todo aquellos sin documentos, como es el caso de la frontera entre México y Estados Unidos

Al formular sus políticas de inmigración, cada país refleja su propia concepción de identidad nacional. Las naciones "settlers" o de colonización como lo han sido Estados Unidos y Canadá, han basado su identidad nacional en los valores de la participación ciudadana. Es un hecho que la globalización ha erosionado el concepto de ciudadanía, considerada como la esencia del Estado. Hoy ha surgido la posibilidad de crear la categoría de "ciudadano global, universal o post-nacional", quien podrá elegir su pertenencia a entidades supranacionales con intereses económicos globales, disminuyendo el poder del Estado. Bajo esta suposición, los "multi-ciudadanos o multi-nacionales", serían personas con múltiples identidades y pertenencias transnacionales, muestra de ello son los ciudadanos con doble o triple nacionalidad.

A pesar de que cada país tiene su propia historia e identidad, hemos podido observar que en ciertas épocas, tanto Estados Unidos como Canadá, han surgido actitudes xenofóbicas y nativistas, y se han establecido límites a la admisión a aquellos "no blancos" en general y de los que procedían del Oriente en particular. Dichos sentimientos nativistas y xenofóbicos han propiciado la formulación de leyes excluyentes, estableciendo formulas tramposas para darles prioridad a aquellos inmigrantes provenientes de Europa Nor-Occidental.

Durante las dos guerras mundiales y la crisis económica de los treinta, ambos países redujeron su inmigración sustantivamente, y los nativistas propiciaron debates antiinmigratorios, culpando a los inmigrantes de sus males. En el caso de Estados Unidos, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial, los agricultores del sudoeste, exploraron la posibilidad para importar mano de obra en forma temporal, que pudiese llenar los huecos por la escasez de mano de obra del momento. Dicho permiso resultó en el Programa de Braceros entre México y Estados Unidos entre 1942 y 1964. Es ampliamente conocido que los términos de dicho convenio fueron violados y que se registraron múltiples abusos por parte de los empleadores con sus trabajadores temporales, aunado a que se propició un importante flujo de inmigrantes indocumentados. Desde entonces, dependientes

ya de mano de obra mexicana, los agricultores han encontrado mucho más fácil contratar a trabajadores en forma indocumentada, que ajustarse a todos los trámites burocráticos y costosos que exige su contratación legal. —vía visas H2A—. Esta es la razón por la que el 85% de los trabajadores agrícolas que se contratan mediante esta categoría son mexicanos y que la mitad de cerca de dos millones de trabajadores agrícolas sean indocumentados, la mayoría proveniente de México. El legado que nos dejó el Convenio de braceros constituye uno muy útil, para establecer metas claras para negociaciones futuras

Durante los sesenta, tanto Estados Unidos como Canadá constituyeron los países pioneros que abandonaron su tradicional "política migratoria blanca", y con ello estuvieron dispuestos a conformar una sociedad crecientemente multiétnica, cultural y racial. De esta manera, decidieron cambiar el origen de sus inmigrantes de Europa nor-occidental por Europa del sur, Asia y América Latina. Cuarenta años después este cambio redundó principalmente en la "latinización" de ciertos estados de la Unión Americana y la "asianización" de algunas provincias de Canadá.

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

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

Para Estados Unidos y Canadá, la admisión de trabajadores temporales – con documentos migratorios o sin ellos- ha constituido una importante fuente de riqueza con el fin de mantenerse competitivos a nivel nacional como internacional y para satisfacer las crecientes demandas que hoy exige la economía global. Si en 1999 Estados Unidos admitió alrededor de 540,000 trabajadores temporales, sin tomar en consideración a los trabajadores indocumentados; durante el mismo año, que representa el 1.9% de su población. Canadá fue más generoso al recibir a cerca de 110,000 trabajadores temporales, una proporción mayor con respecto a la magnitud de su población actual de 3.4 por ciento.

En general se podría decir que durante el último quinquenio de la década de los noventa, la región de América del Norte obtuvo un promedio de 35% del total de aceptaciones para trabajar temporalmente en EU; un tercio de ellas fue para los mexicanos, lo que indica que la participación de los canadienses fue mayoritaria. En general, los mexicanos recibieron alrededor del 15% de todas las visas bajo la categoría H emitidas en la región de América del Norte, el 4% de las H1 y el 66% de las H2. Los canadienses se han beneficiado mucho más que los mexicanos en cuanto a las visas para trabajadores calificados, ya que han recibido del 55% de las visas H, y el 98% de las TN, establecidas en el TLCAN, por lo que hoy, Canadá sufre una importante fuga de cerebros hacia su vecino del sur.

Los canadienses han estado estudiando la posibilidad de reformar su legislación durante los noventa. Las tres Administraciones Chretien han coincidido que la Ley de Inmigración de 1976 se requiere renovar. Probablemente sus reformas los lleven a mejorar los programas de reunificación familiar, modernizar el sistema de selección de trabajadores calificados y de inmigrantes de negocios, así como facilitar la entrada de trabajadores temporales extranjeros calificados. Es posible que el programa de trabajadores temporales Mexicanos en Canadá continúe creciendo al ritmo que lo ha hecho durante los últimos años y es poco probable que se de una migración indocumentada masiva en el corto plazo. Dicho programa constituye uno de buen entendimiento entre naciones que comparten una misma región.

La década de los noventa se caracterizó por ser una de carácter nativista, dado que se promovió un debate altamente antiinmigratorio. Surgieron propuestas, iniciativas y reformas de ley, que afectaron los intereses y la seguridad de los inmigrantes. La anticonstitucional Propuesta 187 en California tuvo un fuerte impacto para que se aprobaran, en 1996, dos de las leyes más restrictivas del siglo XX: la IIRIRA y PRWORA, así como las costosas operaciones fronterizas, provocando con ello una animadversión y percepción mucho más negativa de los inmigrantes que en el pasado.

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

Si a las consecuencias anteriores les aparamos los hechos suscitados a raíz de los actos terroristas del martes 11 de septiembre, podemos esperar que la

política de “desfronterización” se enfrente ante serios obstáculos y se intensifique la brutal política de “refronterización”, aún mas aguda que en el pasado inmediato, ocasionando prácticamente la militarización fronteriza, la cual por desgracia, conllevará a un aumento significativo de las violaciones a los derechos humanos, lo que recaerá principalmente en aquellos que intenten cruzarla sin documentos.

No me cabe la menor duda que los ataques terroristas del 11 de septiembre, establecieron un parte aguas en el debate migratorio estadounidense y cambiaron el tono y giro de las discusiones internas e internacionales. La percepción de lo “foráneo”, la “otredad”, lo “extranjero”, hoy es sinónimo de desconfianza y amenaza a su paz y seguridad nacional. Es posible que hayamos iniciado una era mucho mas nativista que la de los noventas, pues a unos meses de dichos ataques ya se habían sentido sus consecuencias tanto en el interior como en sus puertos de entrada, como en la frontera con México. Ya algunos estadounidenses, sobre todo las autoridades migratorias, perciben en el mexicano que cotidianamente ingresa, con visa o sin ella, a posibles terroristas a menos que demuestren lo contrario, y no como simples migrantes en busca de mejores expectativas económicas. Ello ha proyectado una alta tensión a las relaciones en la región de América del Norte en general y a las bilaterales en particular.

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

El Presidente Bush, quien hacía unos meses había coqueteado con la posibilidad de establecer un Programa de Trabajadores Huéspedes y una "normalización" del estatus de indocumentados mexicanos, hoy sus prioridades parecen haber cambiado drásticamente. A 18 meses del inicio de la Administración Fox, ambos presidentes se han reunido en media docena de veces, demostrando un inusual acercamiento y buena disposición para llegar a un ambicioso acuerdo propuesto formalmente una semana antes de los ataques terroristas. Dicho acuerdo incluye el establecimiento de un nuevo Programa de Trabajadores Huéspedes; la regularización o promoción de una amnistía para los indocumentados, la expansión del programa H2-A, y el incremento del número de visas disponibles para México. A pesar de que supuestamente los grupos negociadores del acuerdo se han reunido en un par de ocasiones, de llegar eventualmente a establecerse algún acuerdo migratorio bilateral, probablemente se verá entintado con un enfoque distinto del que originalmente se concibió, quizás más discreto y ahora con costos más onerosos para los mexicanos.

Es importante que el gobierno de México continúe con los intentos de la formulación de una "Política Emigratoria" -necesaria e inexistente por muchos años-, que de llegarse a consolidar, constituiría uno de los logros de la Administración Fox. No obstante, dicha política debe ser definida claramente con objetivos específicos y con delimitación de funciones entre los secretarios de Estado, pues actualmente son muchos los funcionarios que intervienen, lo que puede llegar a empantanar y ensombrecer proyectos específicos de largo alcance.³⁰⁰

Es probable que el tema de seguridad empantane propuestas migratorias, ya que el lenguaje bilateral ha cambiado y hoy migración es sinónimo de seguridad. Y, precisamente por ello, nuestra colaboración será indispensable para salvaguardar sus fronteras, con el fin de vigilar y posiblemente detener a los inmigrantes "indeseables", si pretendemos estar comprometidos como socios y aliados y por ende, recibir una "relación especial". En este sentido, debemos sopesar los costos y beneficios ante la posibilidad de establecer un esfuerzo de

³⁰⁰ Para mayor información consultar: Mónica Vereza C. (2000 b) y (2001 a, pp 95-127)

colaboración para crear con EU y Canadá un "Perímetro Norteamericano de Seguridad Nacional", que si fuera acompañado de un eventual proyecto de libertad de movimiento al estilo europeo, constituiría el "sueño mexicano", no obstante, si la conformación de este ambicioso proyecto y no necesariamente se adecua a nuestros intereses, y es a cambio de un incipiente programa de trabajadores huéspedes y un limitado programa de regularización, quizás resulte en un proyecto muy costoso.

Es urgente que insistamos en la necesidad de la creación de un sistema migratorio regional, bien manejado en forma ordenada, legal y segura, en donde se garanticen los derechos humanos y laborales de los trabajadores, de forma tal que se cree una frontera compartida y no divisiva como hoy se vislumbra. Como parte medular de la política emigratoria de la Administración Fox, es indispensable que se insista en que un mecanismo como la regularización de indocumentados, sería uno congruente con una política de reforzamiento de seguridad nacional; la creación de un *Programa de visas especiales para México*, con el fin de lograr un acceso ordenado, legal y temporal, con estándares laborales justos, sería muy positivo; si la opción es el establecimiento de un "Programa de Trabajadores Huéspedes", este debería proporcionarle al futuro bracero no estar atado a un solo empleador; movilidad sectorial y regional y la posibilidad de convertirse, después de un período perentorio, en un residente legal. El principio de *jus domicili* o ley de residencia-plantado por Castells y Davidson, para obtener la ciudadanía a través de la residencia continua en un país, es una opción muy interesante que debe reflexionarse en nuestra comunidad.

Sería útil, que dada la coyuntura actual Canadá pero sobre todo Estados Unidos, inicien una reestructura de sus mecanismos de aceptación en donde se separen los movimientos laborales transfronterizos temporales de la región, del marco legal de sus políticas inmigratorias más generales. Sin embargo, debe propiciarse una transformación de fondo, la cual podría tener como objetivo principal convertir un mercado laboral principalmente binacional en uno de carácter regional. Para ello, será necesario reconocer que la mano de obra extranjera, sean estos documentados o indocumentados, han sido sumamente

importantes para el crecimiento y dinamismo de las economías receptoras, sobre todo de ciertos sectores.

Debe reconocerse que la mejor forma de solucionar el problema migratorio en la región a largo plazo es a través de equilibrar las diferencias tan pronunciadas en los niveles económicos prevalecientes entre México y sus vecinos del norte. Una mayor inversión, canalizada a través de proyectos específicos para la creación de empleos duraderos en comunidades particulares, ayudaría. El proyecto denominado *La sociedad para el progreso México-EU*, en donde supuestamente se canalizarían recursos en el campo para evitar la emigración, constituye un excelente ejemplo. Es indispensable asegurar que las cuantiosas remesas enviadas por los mexicanos en el exterior lleguen a su destino sin que se apliquen costos leoninos por el simple envío, y sería muy importante establecer un programa para canalizar dichas remesas hacia inversiones productivas. El establecimiento de un *Fondo de Recursos Complementarios Regional y/o un Fideicomiso de Repatriación México – Estados Unidos*, con el fin de iniciar un "Programa de Repatriación de Talentos y Recursos", significaría brindar apoyo económico, a manera de créditos, a aquellos residentes legales –temporales o permanentes- que deseen regresar a México e iniciar una inversión productiva, podría ser una iniciativa interesante.³⁰¹

Creo que hemos llegado al momento en que los mexicanos resolvamos nuestro ya ancestral conflicto de identidad en relación a los Estados Unidos, es decir, reflexionar si queremos pertenecer como uno de los tres miembros que formarían parte de la Comunidad de América del Norte y colaborar para proyectos de interés común con los costos y beneficios que ello implicaría, o simplemente mantenernos como un importante socio comercial, como un vecino

³⁰¹Dólar que ingrese por este concepto proveniente del ingreso del trabajador, dólar que se complementaría con recursos del fondo o fideicomiso, previamente generado con recursos de ambos gobiernos. De esta manera, el trabajador podría solicitar al término de su estancia en EU, los recursos que hubiese aportado, una especie de Fondo de Ahorro. El monto que recibiría, se habría más que triplicado por el carácter de complementariedad del programa y por los intereses generados, siendo muy atractivo su regreso para la instalación, por ejemplo, de un negocio en su comunidad. De cobrar este beneficio, firmaría un documento el cual se comprometería a regresar a México definitivamente. Estas propuestas fueron inicialmente planteadas en: Mónica Vereá C (2000 b) y (2001 a, pp. 95-127).

a veces amigo a veces distante y no siempre comprometido. Para ello, es indispensable volcar nuestra mirada hacia la experiencia europea, región donde los trabajadores fluyen libremente. La posibilidad de establecer una membresía comunitaria en la región de América del Norte al estilo europeo, conservando nuestra identidad nacional, es una meta que debemos discutir abiertamente en nuestra sociedad. Convertir eventualmente a nuestros migrantes temporales en "quasi-ciudadanos", tal como Castells y Davidson lo han planteado, les brindaría una mayor seguridad al adquirir un número considerable de derechos sociales, a pesar de tener limitaciones en cuanto a derechos políticos. La libertad de movimiento en "*Schengenland*", debe ser tomada como un ejemplo a seguir en la futura construcción de una membresía total o comunitaria en la región de América del Norte.

VIII. CUADROS

CUADRO 1

COMERCIO TOTAL DE MÉXICO
CON LOS MIEMBROS DE LA REGIÓN DE AMÉRICA DEL NORTE
(Millones de dólares)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 *
Norteamérica										
Importaciones	46,470.0	56,411.2	55,202.8	69,279.7	83,970.3	95,548.6	108,216.2	131,582.2	118,001.6	25,705.1
Exportaciones	44,419.5	53,127.9	68,260.1	82,746.0	96,340.9	104,442.9	122,784.2	150,993.6	143,366.0	33,194.4
Total	90,889.5	109,539.1	123,462.9	152,025.7	180,311.2	199,991.5	231,000.4	282,575.8	261,367.6	58,899.5
México-Estados Unidos										
Importaciones	45,294.7	54,790.5	53,828.5	67,536.1	82,002.2	93,258.4	105,267.3	127,565.6	113,766.8	24,660.1
Exportaciones	42,850.9	51,645.1	66,272.7	80,574.0	94,184.8	102,923.9	120,392.9	147,639.9	140,296.5	32,568.7
Total	88,145.5	106,435	120,101.2	148,110.1	176,187.0	196,182.3	225,660.2	275,205.5	254,063.3	57,288.8
México-Canadá										
Importaciones	1,175.3	1,620.6	1,374.3	1,743.6	1,968.0	2,290.2	2,948.9	4,016.6	4,234.9	1,045.0
Exportaciones	1,568.7	1,482.8	1,987.4	2,172.0	2,156.1	1,518.9	2,391.3	3,353.7	3,069.5	625.7
Total	2,744.0	3,103.5	3,361.7	3,915.6	4,124.2	3,809.2	5,340.2	7,370.3	7,304.4	1,670.7

Fuente: Secretaría de Economía, con datos del Banco de México.
p*: período enero-marzo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 2

ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS (1900-1998)

Periodo	Número	Tasa*	Año	Número	Tasa
1901-1910	8,795,000	10.4	1980	531,000	2.3
1911-1920	5,736,000	5.7	1985	570,000	2.4
1921-1930	4,107,000	3.5	1990	1,536,483	6.1
1931-1940	528,000	0.4	1991	1,827,000	7.2
1941-1950	1,035,000	0.7	1992	974,000	3.8
1951-1960	2,515,000	1.5	1993	904,292	3.5
1961-1970	3,322,000	1.7	1994	804,416	3.1
1971-1980	4,493,000	2.1	1995	720,461	2.7
1981-1990	7,338,000	3.1	1996	916,900	3.5
1991-1998	7,605,477	3.8	1997	798,378	3.0
Total 1901-1998	45,474,477		1998	660,477	

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

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

CUADRO 3

ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS
POR CIERTAS CATEGORÍAS
(1990-1998)

Categoría de admisión	1990	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Inmigrantes	1,536,483	904,292	804,416	720,461	915,900	798,378	660,477
Inmigrantes Preferenciales	272,742	373,788	335,252	323,458	411,673	303,938	268,270
Familiares	214,550	226,776	211,961	238,122	294,174	213,331	191,480
Empleo	58,192	147,012	123,291	85,336	117,499	90,607	77,517
Patentes Inmediatos	234,090	255,059	251,647	222,254	302,090	322,440	284,270
Refugiados y asilados	97,364	127,343	121,434	114,664	128,565	112,158	54,565
Otros: Legalización IRCA y familias	932,287	148,102	96,083	60,085	73,572	59,842	52,565
	880,372	79,632	40,096	4,544	4,819	2,612	976

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

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 4

ADMISIONES DE INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS DE
LA REGIÓN DE NORTEAMÉRICA*
(1981-1998)

País	1981-1990	1991-1995	1996	1997	1998
Total de Inmigrantes	7,338,100	5,230,300	915,900	798,400	660,500
Norteamérica	3,125,000 42%	2,400,200 45%	340,500 37%	307,500 38%	253,000 38%
Canadá	119,200 1.6%	74,900 1.4%	15,800 1.7%	11,600 1.4%	10,200 1.5%
México	1,653,300 22%	1,487,900 28%	163,600 18%	146,900 18%	131,600 21%

*Se considera Norteamérica a aquellos inmigrantes de Canadá, México, países de América Central y el Caribe
Fuente: US Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook, 2000*, en US Department of Commerce, *Statistical Abstract of the United States*, US Census Bureau, Population, Washington, 2000. pg. 11

CUADRO 5

ADMISIONES DE NO-INMIGRANTES EN ESTADOS UNIDOS POR CATEGORÍA (1981-1999)

	1981	1985	1990	1993	1994	1995	1996	1998	1999
Visitantes Temporales	10,650,592	8,405,409	16,079,666	19,879,443	20,318,933	20,886,872	22,880,338	27,667,580	28,696,911
Porteadores (B1)	1,135,422	1,796,819	2,661,338	2,961,092	3,164,099	3,273,336	3,770,326	4,413,440	4,592,540
Porteadores (B2)	9,515,170	6,608,590	13,418,328	16,918,351	17,154,834	17,611,533	19,110,104	1,959,552	2,145,967
Comerciantes e Inversionistas	80,802	96,489	147,586	144,644	141,030	131,777	138,568	144,572	151,353
Comerciantes (E1)	ND	65,406	78,658	65,362	60,196	53,557	54,289	50,817	50,521
Inversionistas (E2)	ND	31,083	68,928	79,282	80,834	78,220	84,279	93,755	100,832
Trabajadores Temporales y de Capacitación	44,770	74,869	139,587	162,976	185,988	196,760	227,440	371,653	457,346
Ocupaciones Especiales (E1B)	ND	47,322	100,446	92,795	105,899	144,458	117,574	240,947	302,326
Trabajadores Agrícolas (E2A)	X	X	18,219	14,628	13,185	11,394	9,635	27,308	32,372
Trabajadores no Agrícolas (E2B)	X	X	17,754	14,847	15,687	14,193	14,345	24,895	35,815
Trabajadores para Capacitación Ind. (E3)	ND	3,003	3,168	3,126	3,075	2,787	2,986	3,157	3,462
Trabajadores con Excepción de Inhabilidad (O1)	X	X	X	3,105	5,029	5,974	7,177	12,221	15,946
Trabajadores Acompañantes (O2)	X	X	X	964	1,455	1,813	2,112	2,802	3,248
Reconocidos Artistas Internacionales y Entrenadores (P1)	X	X	X	17,109	22,500	22,397	25,908	34,447	36,228
Artistas o Entrenadores en Programas de Intercambio Recíproco (P2)	X	X	X	422	613	660	1,727	3,089	3,772
Artistas o Entrenadores en Programas de Culturales (P3)	X	X	X	4,036	4,942	5,315	5,938	9,452	8,471
Trabajadores por Programas de Intercambio Culturales (O1)	X	X	X	994	1,546	1,399	2,056	1,921	2,485
Trabajadores en Ocupaciones Religiosas (N1)	X	X	X	4,444	5,951	6,742	8,992	10,863	12,687
Trabajadores Profesionales US-CAN (TC)	X	X	5,293	16,610	5,031	X	X	X	X
Trabajadores Profesionales TL-CAN (TN)	X	X	X	X	19,806	23,904	26,987	59,061	68,354

Fuente: Fiscal Year 1999 Statistical Yearbook, Temporary Admissions
 ND: No Disponible
 X: No aplicable

CUADRO 6

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

Categoría	DESCRIPCIÓN
B.	Visitantes por placer y por negocios
D.	Miembros de transporte aéreo, marítimo y ferroviario.
E.	Comerciantes e inversionistas bajo ciertos tratados internacionales. Disponible para extranjeros de países que son signatarios de un tratado comercial con EU, empleados por compañías extranjeras que están invirtiendo cantidades significativas de dinero (E1) o que están comprometidos con negociaciones comerciales importantes(E2).
H.	Trabajadores temporales especializados y de baja capacitación.
I.	Representantes de medios de comunicación
J.	Visitantes con un intercambio específico de estudio o entrenamiento. Puede ser admitido por un año con posibilidad de una extensión de seis meses.
L.	Transferencias Intra-compañías internacionales. Permite a las compañías internacionales transferir personal clave a su oficina norteamericana, subsidiaria o afiliada en los EU hasta por 5 años. La Ley de Inmigración de 1990, establece que esta visa se puede otorgar hasta por 7 años en una posición ejecutiva o de alta dirección.
O.	Trabajadores con capacidades extraordinarias
P.	Artistas y atletas.
Q.	Participantes en intercambio cultural.
R.	Religiosos.
TC	Trabajadores profesionales bajo el Acuerdo de Libre Comercio con Canadá.
TN	Trabajadores profesionales bajo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de América del Norte.

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

CUADRO 7

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

Periodo	H1-B	H2-A	H2-B	O	P	Q	R	TLCAN	Total
Totales									
1996	144,458	9,635	14,345	9,289	35,573	2,056	8,992	34,681	257,089
1998	240,947	27,308	24,895	15,023	46,988	1,921	10,863	76,877	444,822
1999	302,326	32,372	35,815	19,194	48,471	2,485	12,689	87,441	540,791
América									
1996	12,525	9,103	9,406	1,278	13,887	169	1,610	34,681	82,659
1998	21,966	26,662	19,555	1,788	19,799	224	2,572	76,877	169,443
1999	27,834	31,244	30,627	2,226	21,595	211	2,959	87,441	204,177
Canadá									
1996	4,192	127	1,738	688	2,900	49	595	34,438	44,727
1998	7,595	760	4,293	1,067	4,753	89	1,070	76,063	95,690
1999	10,235	766	3,946	1,188	5,580	65	1,264	85,704	107,678
México									
1996	5,273	8,833	5,539	236	5,831	98	512	243	26,563
1998	10,079	21,594	10,727	348	7,268	116	796	824	51,752
1999	12,257	26,069	18,927	561	8,731	120	907	1,737	69,309

fuente: Reporte Anual del Immigration and Naturalization Service (INS), *Statistical Yearbook*, año 1999 Temporary Residences and Naturalizations. Incluye esposas e hijos.

CUADRO 8

LA MIGRACIÓN MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS

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

Año Fiscal	Immigrantes Mexicanos Admitidos legalmente	Braceros	Trabajadores H-2	Deportados
1963	55,253	186,865		39,124
1964	32,967	177,736		43,844
1965	37,969	20,236		55,340
1966	45,163	8,647		89,751
1967	42,371	7,703		108,327
1968	43,563			151,705
1969	44,623			201,636
1970	44,469			219,254
1971	50,103			290,152
1972	64,040			355,099
1973	70,141			480,588
1974	71,586			616,630
1975	62,205			579,448
1976	57,863			848,130
1977	44,079			792,613
1978	92,367			841,525
1979	52,096			866,761
1980	56,680			817,479
1981	101,268		ND	874,433
1982	56,106		ND	887,481
1983	59,079		ND	1,172,292
1984	57,557		ND	1,170,769
1985	61,077		24,544	1,266,999
1986	66,533		ND	1,671,458
1987	72,351		ND	1,139,606
1988	95,039		ND	949,722
1989	405,172		46,570	865,291
1990	679,068		35,973	ND
1991	946,167		39,882	ND
1992	213,802		34,442	1,168,946
1993	126,561		29,475	1,230,124
1994	111,398		28,872	999,890
1995	89,932		25,587	1,293,508
1996	163,572		23,980	1,523,141
1997	146,865		ND	1,387,650
1998	131,575		52,203	1,522,918
1999	147,573		44,993	1,634,055
2000	173,919		ND	1,744,304

ND. No Disponible. Fuentes: Manuel García Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos frente a la Migración de los indocumentados*, Coordinación de Humanidades, Porrúa, México, 1988, pp 117-121. Statistical Abstract of Latin America, vol 29, Parte 1, 1992, p. 437. Para los años posteriores a 1985, ver Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service, 1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CUADRO 9
INMIGRANTES ADMITIDOS EN CANADÁ POR CATEGORÍA
(1998-2001)

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

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

1. Incluye: Spouse, Parents and Grandparents y otros
2. Incluye: Skilled workers y business Immigrants.
3. Incluye: Live-in Caregivers, Post Determination Refugee Claimants, Deferred Removal Orders, Retires, Provincial/territorial Nominees

CUADRO 10
INMIGRANTES Y RESIDENTES NO PERMANENTES
ADMITIDOS EN CANADÁ: 1860-2001

AÑO	INMIGRANTES	RESIDENTES NO PERMANENTES
1860	6,276	
1865	18,958	
1870	24,706	
1908	143,326	
1909	173,694	
1910	286,839	
1911	331,288	
1912	375,756	
1913	400,870	
1914	150,484	
1915	33,665	
1916	55,914	
1917	72,910	
1918	41,845	
1932	20,591	
1934	12,476	
1936	11,643	
1938	17,244	
1940	11,324	
1942	7,576	
1955	109,946	
1956	164,857	
1957	282,164	
1958	124,851	
1959	106,928	
1960	104,111	
1961	71,689	
1962	74,586	
1963	93,151	
1964	112,606	

AÑO	INMIGRANTES	RESIDENTES NO PERMANENTES
1965	146,758	
1966	194,743	
1967	222,876	
1968	183,974	
1969	161,531	
1970	147,713	
1971	121,900	
1972	122,006	84,217
1973	184,200	87,192
1974	218,465	95,120
1975	187,881	93,143
1976	149,429	101,074
1977	114,914	98,105
1978	86,313	96,123
1979	112,096	93,153
1980	143,129	101,083
1981	128,618	115,952
1982	121,147	146,233
1983	89,157	142,506
1984	88,239	146,875
1985	84,302	146,526
1986	99,219	157,507
1987	152,098	204,044
1988	161,929	244,943
1989	192,001	353,860
1990	214,230	421,216
1991	230,834	410,265
1992	252,842	355,604
1993	255,747	323,671
1994	223,759	260,379
1995	212,030	243,879
1996	226,074	244,048
1997	216,045	232,428
1998	173,965	232,596
1999	189,849	232,767
2000	227,159	251,295
2001	250,386	256,010
2002	ND	261,247*

Fuente: «Immigrants, emigrants et résidents non permanents». Québec, Ontario, et Canada 1951-2001, Institut de la statistique de Québec.

Para 1998-2000: Facts and Figures, immigration Overview

ND: No Disponible.

CUADRO 11

ADMISIONES DE INMIGRANTES EN CANADÁ POR LUGAR DE PROCEDENCIA 1998-2000

Region	1998		1999		2000	
	#	%	#	%	#	%
Africa y Medio Oriente	32,586	18.71	33,486	17.63	40,779	17.95
Asia y El Pacífico	84,197	48.34	96,429	50.78	120,491	53.03
Centro y Sudamérica	14,040	8.06	15,223	8.02	16,939	7.46
Estados Unidos	4,773	2.74	5,528	2.91	5,809	2.56
Europa y Reino Unido	38,530	22.12	38,930	20.50	42,875	18.87
Otros	36	0.02	315	0.17	316	0.14
Total	174,162	100	189,911	100	227,209	100

Fuente: *Facts and Figures 2000: Immigration Overview*, Citizenship and Immigration Canada, información en línea: www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000/1imm-01.html

CUADRO 12

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

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

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

CUADRO 13

POBLACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS 1978-2000

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

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

CUADRO 14

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

Census Metropolitan Area/ Province of Residence	1998		1999		2000	
	#	%	#	%	#	%
Newfoundland	484	0.64	757	0.93	986	1.11
Prince Edward Island	97	0.13	124	0.15	121	0.14
Nova Scotia	968	1.28	1,209	1.50	1,013	1.13
New Brunswick	406	0.54	540	0.67	564	0.64
Québec	8,863	11.74	10,238	12.68	12,621	14.18
Ontario	39,621	52.44	41,950	51.96	46,375	52.12
Manitoba	1,520	2.01	1,622	2.01	1,676	1.88
Saskatchewan	1,170	1.55	1,188	1.47	1,302	1.46
Alberta	8,100	10.72	8,612	10.67	9,326	10.48
British Columbia	13,507	17.88	14,102	17.46	14,603	16.41
Yukon	55	0.07	69	0.09	63	0.07
Northwest Territories	135	0.18	149	0.18	187	0.21
No registrados	628	0.83	193	0.24	125	0.14
Total	75,554	100	80,753	100	88,962	100

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

CUADRO 15

POBLACIÓN DE TRABAJADORES TEMPORALES POR LUGAR DE ORIGEN 1998-2000

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

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

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

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

MUJERES

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

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

CUADRO 17

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

Tipo de empleo	1996		1997		1998	
	Num.	%	Num.	%	Num.	%
Cultura y Arte	9 253	15.4	8925	14.3	9127	14.0
Ciencias Naturales y Aplicadas	5130	8.6	7151	22.5	7682	11.8
Ciencias Sociales, Educación, Servicios Gubernamentales y Religión	5788	9.7	5721	9.2	5749	8.8
Negocios y Finanzas	4139	6.9	4556	7.3	5117	7.9
Ocupaciones Técnicas Relacionadas con las Ciencias Naturales y Aplicadas	3727	6.2	3669	5.9	3995	6.1
Industria Primaria	2339	3.9	2445	3.9	3669	5.6
Actividades Técnicas en Arte, Cultura y Deporte	4106	6.8	3595	5.8	3368	5.2
Ventas y Servicios	2875	4.8	3226	5.2	3361	5.2
Actividades Gerenciales	2337	3.9	2453	3.9	2382	3.7
Comercio, Transportes y Operadores de Equipo	1377	2.3	1618	2.6	1737	2.7
Otro Tipo de Empleos	18885	31.5	18952	30.4	18961	29.1
Total	59956	100	62311	100	65148	100

Fuente: Department of Citizenship and Immigration Canada, *Canada...The Place to Be. Annual Immigration Plan for Year 2000*, november, 1999

CUADRO 18

CONDICIONES DE TRABAJO ESTABLECIDAS EN EL CONVENIO DE BRACEROS Y EN EL PTATM-CANADA

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

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

CUADRO 19

TRABAJADORES TEMPORALES MEXICANOS EN CANADÁ BAJO EL PROGRAMA PTATM: 1974-1990

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

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

CUADRO 20

PARTICIPACIÓN DE LOS HISPANOS EN LA FUERZA LABORAL ESTADOUNIDENSE (1980-2000)

Año	Total	Hispanos	Participación de los hispanos (%)
1980	106,940	6,146	5.74
1981	108,670	6,492	5.97
1982	110,204	6,734	6.11
1983	111,550	7,033	6.30
1984	113,544	7,451	6.56
1985	115,461	7,698	6.66
1986	117,834	8,076	6.85
1987	119,865	8,541	7.12
1988	121,669	8,982	7.38
1989	123,869	9,323	7.52
1990	125,840	10,720	8.51
1991	126,840	10,920	8.65
1992	128,105	11,338	8.85
1993	129,200	11,610	8.98
1994	131,056	11,975	9.13
1995	132,304	12,267	9.27
1996	133,943	12,774	9.53
1997	136,297	13,796	10.12
1998	137,673	14,317	10.39
1999	139,368	14,665	10.27
2000	140,863	15,368	10.90

Fuente: *Report of the American Workforce 2001*, US Department of Labor, Tabla 4, pags.125

IX. BIBLIOGRAFÍA

ABBOT, Edith (1969), *Historical Aspects of the Immigration Problem*, New York: Arno Press and the New York Times.

ALEINIKOFF, Alexander, Martin David A., Motomura Hisoshi (2001), *Immigration and citizenship, process and policy*, St. Paul, Minn, American Casebook series, West Group, supplement.

ANDERSON, Malcolm (2000), "The Transformation of Border Controls: a European Precedent?", en Peter Andreas y Tymothen Snyder, *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, New York: Rowman & Littlefield Publishers.

ANDREAS, Peter, "Introduction: the wall after the wall", en Peter Andreas y Tymothen Snyder (2000), *The Wall around the West: State Borders and Immigration Controls in North America and Europe*, New York: Rowman & Littlefield Publishers.

BERLETT, Chip. (ed.) (1995), *Eyes Right: Challenging the Right Wing Backlash*, Boston, Massachusetts, Political Research Associates, p. 36.

BONING, W.R. y J. Wrecking (1999), "Some economic, social and human rights considerations, concerning the future status of the Third-Country nationals in the Single European Market, 1990, Geneva, International Labor Office, en Ann Bernstein y Myron Wiener (ed.), *Migration and Refugee Policies: An Overview*, London and New York. Pinter

BORJAS, George J. (1990), *Friends or strangers: the impact of immigrants in the United States Economy*. New York: Basic book.

BRIMELOW Peter (1995), *Alien*, Natka, New York: Random House.

BROCHMAN, Grete and Thomas Hamma (1999), *Mechanisms of Immigration Control: A Comparative analysis of European Regulation Policies*. New York: Berg.

BRUBAKER, Rogers (1992), *Citizenship and Nationhood in France and Germany* Cambridge, Mass. Harvard University Press

BUSTAMANTE, Jorge(1975), "Espaldas mojadas: Materia prima para la expansión del capital norteamericano". México. El Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, No 9

CABAN, Pedro (1998), "The New Synthesis of Latin-American and Latino Studies", en Frank Bonilla, Edwin Melendez, Rebecca Morales, et al., *Borderless Borders* Philadelphia: Temple University Press.

CAREY, Mc Williams, "The great invasion" , en Carrasco, Gilbert Paul (1997), "Latinos in the United States: Invitation and Exile" en PEREA; Juan F. *Immigrants OuT: The New Nativism and the Anti-immigrant impulse in the United States*, New York: New York University press

CASTLES, Stephen and Alastair Davidson (2000), *Citizenship and Migration: Globalization and the politics of belonging* New York: Routledge

CORNELIUS, Wayne A. (1978), "Mexican Migration to the United States: Causes Consequences and U S Responses", Cambridge, Mass: Massachusetts Institute of Technology.

_____ (1989), "La demanda de fuerza de trabajo mexicana en Estados Unidos", en Jorge A. Bustamante y Wayne A. Cornelius (coords.), *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*. México: FCE-Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos.

CORWIN, Arthur F. (1978), "Early Mexican labor migration: a frontier sketch, 1848-1900" en *Immigrants and Immigrants: perspectives on Mexican labor migration to the United States*, Westport : Greenwood Press.

CRAIG, Richard (1971), *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin, Texas: University of Texas Press

DELAET, Debra L. (2000), *US Immigration Policy in An Age of Rights*, Westport Connecticut: Praeger.

DURAND, Jorge. (comp.) (1991), *Migración México-Estados Unidos*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

FEAGIN, Joe R. (1997), "Old Posion in New Bottles: the deep roots of modern nativism", en Juan F. Perea, *Immigrants Ou: The New Nativism and the Anti-immigrant impulse in the United States*. New York: New York University press. p. 13-43.

FELDBLUM, Miriam (1998), "Reconfiguring Citizenship in Western Europe Challenge to the Nation-State, Immigration", en Christian Joppke (Ed.), *Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.

FREEMAN, Gary P (1998), "The Decline of Sovereignty?, Politics and Immigration Restriction in Liberal States Challenge to the Nation-State, Immigration", en Christian Joppke (Ed.), *Western Europe and the United States*. Nueva York: Oxford University Press.



_____ (1998), "The Decline of Sovereignty?, Politics and Immigration Restriction in Liberal States", en Christian Joppke (Ed). *Challenge to the Nation-State, Immigration in Western Europe and the United States*, New York: Oxford University Press.

GALARZA, Ernesto (1964), *Merchants of Labor: The Mexican Bracero Story*. Santa Barbara, California: McNally and Loftin

GARCIA, Juan R. (1980), "Operation Wetback: the mass deportation of Mexican undocumented workers in 1954. New York: Greenwood Press.

GARCÍA Y GRIEGO, Manuel (1983), "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: antecedents, operation and legacy" en Peter G. Brown y Henry Shue (Comps.), *The Border that Joins, Mexican Migrants and US responsibility* Totowa, New Jersey: Rowman and Littlefield.

_____ y Mónica Vereá Campos (1988 a), *México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados*. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Coordinación de Humanidades, UNAM. Colección de Ciencias Sociales

_____ y Mónica Vereá Campos (1988 b), "Estados Unidos: Migración de Trabajadores Mexicanos a Estados Unidos" en José Rogelio Álvarez (ed.), *Enciclopedia de México*. México: Editorial Mexicana S.A de C.V. y Secretaría de Educación Pública.

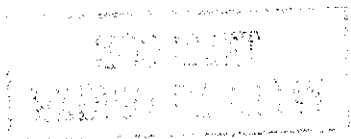
_____ y Mónica Vereá Campos (1997), "A Paradox of the 1990's: The New US Immigration Act". *Voices of México*. México: CISAN-UNAM No. 42, julio.

_____ y Mónica Vereá Campos (1998), "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México - Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (Eds.), *Nueva Agenda Bilateral en la Relación México-Estados Unidos*. México FCE- CISAN-ITAM.

_____ y Mónica Vereá Campos (2000), "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México - Estados Unidos", en Roberta Lajous y Blanca Torres (Comps.) *La Política Exterior de México en la década de los noventas*, México: Senado de la República.

GIMPEL, James P. and James R. Edwards Jr. (1999), *The Congressional Politics of Immigration Reform*. Needham, Mass: Allyn and Bacon.

GLAZER, Nathan (1985), "The Political Distinctiveness of the Mexican Americans", en Walter Connor (ed.), *Mexican Americans in Comparative Perspective*. Washington D.C.: The Urban Institute Press.



GONZÁLEZ, Carlos (1993), "The Mexican Diaspora in California: limits and possibilities for the Mexican Government", en Abraham Lowenthal y Katrina Burgess, *The California-Mexico Connection*. Stanford, California: Stanford University Press

_____ y Ma. Esther Schumacher (1998), "El acercamiento de México a las comunidades mexicanas en Estados Unidos; el caso del PCME", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (coord.), *México y Estados Unidos, las rutas de la cooperación*, México: IMRED-ITAM.

GONZALEZ Félix, Miguel Ángel, "La reforma Constitucional a los artículos 30,32 y 37. antecedentes y contenido.", en , *Doble Nacionalidad Aspectos Jurídicos y Administrativos, Memoria del Seminario sobre los Aspectos Jurídicos y Administrativos de la Doble Nacionalidad*, México; Instituto Nacional de Administración Pública, 28 y 29 de abril de 1998.

GREEN A. (1976), *Immigration and the Post war Canadian Economy*. Toronto: Mc Millan.

GREEN, Rosario (1999), "Relación Bilateral México – Estados Unidos", XVI Reunión de la Comisión Binacional México – Estados Unidos, Secretaria de Relaciones Exteriores, México: 4 de Junio. (mimeo)

GUTIERREZ, David (1995), *Walls and Mirrors: Mexican Americans, Mexican Immigrants and the politics of ethnicity* Berkeley: University of California Press.

HAWKINS, Freda (1972), *Canada and Immigration. Public Policy and Concern*, Montreal and London: McGill-Queens University Press.

HIGHAM, John (1963), *Strangers in the land: Patterns of American Nativism 1860-1925*. New York: Atheneum.

HIGHAM, John (1999), "Cultural Responses to Immigration" en Neil J. Smelser and Jeffrey C. Alexander (Ed.) *Diversity and Its Discontents. Cultural Conflict and Common Ground in Contemporary American Society*, New Jersey: Princeton University Press.

HOLLFIELD, James F. (2000), "The Politics of International Migration: How can we bring the state back in" en Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, *Migration Theory, Talking Across Disciplines*, Nueva York: Routledge.

JIMÉNEZ, Andres (2001), "Guestworker proposals: Mexican-american responses to guest worker programs", Memorandum de grupos cívicos Mexicano-estadounidenses sobre políticas de trabajadores huéspedes, 9 de febrero (mimeo).

JACOBSON, David (1996), *Rights Across Borders, Immigration and the decline of Citizenship*, Baltimore, Maryland: The Johns Hopkins University Press.

JOPPKE, Christian (1998 a), "Asylum and State Sovereignty: A comparison of the United States, Germany and Britain". En Christian Joppke (Ed.) 1998. *Challenge to the Nation-State, Immigration in Western Europe and the United States*. New York: Oxford university press

_____ (ed.) (1998 b), *Challenge to the Nation-State, Immigration in Western Europe and the United States* New York: Oxford university press.

_____ (2000), "Mobilization of Culture and the Reform of Citizenship Law: Germany and the United States", en Rudd Koopmans y Paul Statham, *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics, Comparative European Perspectives*. Nueva York: Oxford University Press.

KEOHANE, Robert A. (1986), "Realism, neorealism and the study of world politics" en Robert O. Keohane, *Neorealism and its critics*. New York: Columbia University Press.

KOSLOWSKI, Rey (1998), "European Union Migration Regimes, Established and Emergent, Challenge to the Nation-State, Immigration", en Christian Joppke (Ed.), *Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press

LUCATELLO, Simone (2002), "Europa y Estados Unidos: tres aspectos comparativos en la cuestión migratoria 1985-2000" CISAN-UNAM, (mimeo).

MARTIN, Philip (2002), "Guestworkers: new solution, new problem?", Washington Pew Hispanic Center, March 21.

MARTIN, Susan (1998), "México-US Migration", Brookings Institution and Interamerican Dialogue, *Immigration in US- Mexican Relations*, Washington D.C : January.

_____ (2001), "Migration and foreign Policy: emerging bilateral and regional approaches in the Americas", en Myrón Weiner y Sharon Stanton Russell, *Demography and national security*. New York: Bergham books

MASSEY, Douglas S., Jorge Durand y Nolan J. Malone (2002), *Beyond Smoke and mirrors: Mexican immigration in an era of economic integration*. New York: Russel Sage Foundation.

MONEY, Jeanette (1999), *Fences and Neighbors, The Political Geography of Immigration Control*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press.

MORALES GONZÁLEZ, Patricia (1981), *Indocumentados Mexicanos*, México, Grijalbo.

OJEDA GÓMEZ, Mario (1974), "Estudio de un caso de decisión política: Programa norteamericano de importación de braceros", México, El Colegio de México *Extremos de México*

PACHON, Harry P. y Adrian Pantoja (2000), "Domestic vs. Foreign Policy concerns of latinos Leaders in the US", paper presented for the XXII International Congress on Latin American Studies (LASA), Miami, Florida March 17, (mimeo)

PAPADEMETRIOU, Demestrius G (1991), "The new US Immigration law: continuity in change" (mimeo), june pp.1-56

_____ y Kimberly A. Hamilton (1995), *Managing Uncertainty: Regulating Immigration flows in Advanced Industrial countries*. Washington D C : International Migration Policy Program, Carnegie Endowment for International Peace, (mimeo).

_____ (1999), "Skilled temporary workers in the global economy: creating a balanced and forward-looking selection process", en B. Lindsay Lowell, *Foreign Temporary Workers in America* United States: Quorum books.

PAPASTERGIADIS, Nikos (2000), *The Turbulence of Migration, Globalization, Deterritorialization, and Hybridity*. Cambridge, Massachusetts: Polity Press.

PADILLA; Quetzalli (2001), *Cambios en la política migratoria mexicana en el marco de la institucionalización de la Relación México-Estados Unidos (1982-2000)*. México: El Colegio de México. Tesis para obtener el grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales.

REIMERS and Tropper (1992), "Immigration Policy since 1945", en Chiswick Barry R. *Immigration Language and Ethnicity; Canada and the United States*. Washington: The AEI press.

RODRIGUEZ, Nestor, "The Real "New World Order": the globalization of Racial and Ethnic Relations in the Late Twentieth Century" en SMITH, Peter and Joe R. Feagin *The Bubbling Cauldron and the urban crisis*, Minneapolis: The University of Minnesota Press , pp. 211-225

ROMANIUC, A. (1984), "*Current Demographic Analysis, Fertility in Canadá: from Baby Boom to Baby Bust*", Ottawa: Statistics Canadá and Minister of Supply and Services. (mimeo)

SANTIBÁÑEZ, Enrique (1997), "Ensayo acerca de la inmigración mexicana a los Estados Unidos", San Antonio, Texas, en Durand Jorge (comp.), *Migración México – Estados Unidos. Años veinte*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

SASSEN, Saskia (1995), *Losing control? Sovereignty in the age of Globalization*. New York: Columbia University Press.

_____ (1998), "The factio Transnationalizing of Immigration Policy Challenge to the Nation-State, Immigration", en Joppke Christian (ed.), 1998 *Western Europe and the United States*. Nueva York: Oxford University Press.

_____ (1999), "Beyond Sovereignty: Immigration Policy Making Today" en JONAS, Susanne y Suzie Dodd Thomas, *Immigration A Civil Rights Issue for the Americas*. Scholarly Resources Books, Wilmington.

SCHMITTER HEISLER, Barbara (2000), "The sociology of immigration from assimilation to segmented integration, from the American experience to the global arena", en Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, *Migration Theory, Talking Across Disciplines*. Nueva York: Routledge.

SCHUCK, Peter H. (1998 a), *Citizens, Strangers, and In-Betweens, Essays on Immigration and Citizenship* Oxford: Westview Press. *Economy*. Ottawa: Institute for Research and Public Policy.

_____ (1998 b), "The legal rights of citizens and aliens in the United States", en Myron Weiner y Tadashi Hanami, *Temporary Workers or future citizens? Japanese and US Migration Policies*. New York: University Press, New York.

_____ (1998 c), "The Re-Evaluation of American Citizenship". en Christian Joppke (ed.) *Challenge to the Nation-State, Immigration in Western Europe and the United States*. New York: Oxford University Press.

SMITH, Peter and Joe R. Feagin "Putting race ints place" en SMITH, Peter and Joe R. Feagin *Tthe Bubbling Cauldron and the urban crisis*, Minneapolis: The University of Minnesota Press , pp. 3-28

SMITH, Rogers M. (1997), *Civic Ideals: Conflicting visions of citizenship in US History* New Haven: Yale University Press

SOLOMOS, John and Liza K. Schuster (2000), "Citizenship, multiculturalism, and the politics of identity: contemporary dilemmas and policy agendas", en Rudd Koopmans, y Paul Statham, *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics, Comparative European Perspectives* Nueva York: Oxford University Press.

STRICKIAND, Bárbara (1978). "Análisis de la ley y de los procedimientos de inmigración en los Estados Unidos de América". México: CENIET (Centro Nacional de Información Estadística del Trabajo).

SVED, Pierre. Public Affairs and Congressional Relations, Canadian Embassy , México D F. abril 2002. (mimeo)

USDANSKY, Margaret L. y Thomas Espenshade (1998), "The H1-B Visa debate in historical perspective: the evolution of US, policy toward foreign born workers", (mimeo).

VEREA CAMPOS, Mónica (1983), *Entre México y Estados Unidos: los indocumentados*. México: El Caballito.

_____ (1988), "La Ley Simpson-Rodino: Ganadores y Perdedores", en Raul Benitez Manaut, González Souza, Luis, et.al., (Eds) *Viejos Desafíos, Nuevas Perspectivas, México, Estados Unidos y América Latina*, Coordinación de Humanidades, UNAM.

_____ (1994), "La política migratoria canadiense", en Mónica Vereá y Teresa Gutiérrez H. (coords), *Canadá en Transición*. México: CISAN-UNAM

_____ (1994), "El debate actual sobre la inmigración en California" en *La migración laboral mexicana a Estados Unidos de América una perspectiva bilateral desde México*, Consejo Nacional de Población, México,

_____ (1994), "La política migratoria canadiense", en VEREA Campos, Mónica y Ma. Teresa Gutiérrez Haces, *Canadá en Transición*, CISAN-UNAM, México,

_____ y Manuel García y Griego, (1995 a), "La crisis económica y fiscal de California y la nueva ofensiva verbal en contra de los indocumentados" en Rosa Cusminsky Mogilner, *California: problemas económicos políticos y sociales*. México: CISAN, UNAM.

_____ (1998 a) (en prensa), *La Propuesta 187: El Debate en México*, Investigación elaborada para el Estudio Binacional entre México y Estados Unidos sobre Migración, México: Secretaría de Relaciones Exteriores y Departamento de Estado

_____ (1998 b), "The growing anti-immigrant debate in the northamerican region and its impact in Mexico", en Paraskevopoulos, Christos (Ed.), *Global trading arrangements*, Studies in Economic Transformation and Public Policy, Athens, Greece: Athens University of Economics and Business, Athenian Policy Forum.

_____ (1999 a), "Las nuevas tendencias conservadoras en las políticas migratorias de Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos y Silvia Núñez (Eds.) *Estados Unidos y Canadá ¿Signos conservadores hacia el siglo XXI?*, México: CISAN, UNAM.

_____ (1999 b), "Nuestra dinámica frontera Norte ante la creciente militarización", en Galeana, Patricia (Comp.), *Nuestra Frontera Norte*, México: Archivo General de la Nación, México

_____ (1999 c), "US Immigration Intolerance: a legacy of the 90s", Trabajo presentado en el Seminario: "The New Millenium: challenges and strategies for a globalizing world", Comparative Interdisciplinary Studies Section (CISS) International Studies Association (ISA), Paris, France August, 10th, (mimeo)

_____ (1999 d), "El debate en México ante la propuesta 187: Repercusiones para la formulación de nuevas políticas" trabajo presentado ante la XXVI Conferencia anual del *National Association for Chicana and Chicano Studies* (NACCS), San Antonio: Marzo), (mimeo).

_____ (2000 a), "Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-EU", en Barbara Driscoll, Claire Joysmith, Mónica Vereá, et.al (Coords.), *Límites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*. México: CISAN-UNAM.

_____ (2001 a), "¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?", en Rosio Vargas, Remedios Gómez Arnau y Julián Castro (Coords.), *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: Una mirada al Nuevo Milenio*. México: CISAN-UNAM.

_____ (2001 b), "Temporary Labour Immigration in the Northamerican region", International Labour Organization, Regional Office of the Americas, IMLC-ILO project.

_____ (en prensa a), "El Nativismo en la política Migratoria estadounidense del siglo XX", en *Desde el Sur: visiones de Estados Unidos y Canadá*, México: FLACSO - CISAN

_____ (en prensa b), "Los inmigrantes ante los procesos de desfronterización vs. La refteronización en la frontera México Estados Unidos", en Elizabeth Gutiérrez y Alejandro Mercado (coords.), *Fronteras y Comunidad Latina en América del Norte*. México: CISAN-UNAM.

WEINER, Myron (1995), *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to human Rights*, New York: Harpen Collins, College Publishers.

_____ y Tadashi Hanani (1998), *Temporary workers or future citizens, Japanese and U.S. Migration Policies*. New York: New York University Press.

_____ y Sharon Stanton Russell (2001), *Demography and National Security*. New York: Bergham ooks.

WEINTRAUB, Sydney, Alba Francisco , Fernández de Castro Rafael, García y Griego Manuel, (1998), "Sobre el carácter irrenunciable de la nacionalidad mexicana", *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, tomo VIII: Respuesta a los problemas migratorios*, México: Secretaría de Relaciones Exteriores, [Anexo].

HEMEROGRAFÍA

ALAN GROSS, Gregory (2001), "100 border agents going north Canadian crossings a growing concern", *The San Diego Union-Tribune*, October 25, www.uniontrib.com/news/uniontrib/thu/news/news_1n25bpnorth.html.

ALBA, Francisco (1976), "Éxodo silencioso: La emigración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos". *Foro Internacional*, Vol. 17, num 2, México, El Colegio de México, octubre – diciembre, pp. 152-179

BACH, Robert L. (2000), "Campaigning for change: Reinventing NAFTA to serve immigrants", Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, The Latin American Program, *Working Papers Series*, November.

BAI, David H (1991), "Canadian Immigration Policy: Twentieth Century Initiatives in Admissions and settlements", *Migration World*, Vol XIX, no 3

BALDAUF, Scott (2000), "Border states forge their own foreign Policy. Common interests drive US and Mexican governors to reach across tortilla curtain", *The Christian Science Monitor*, July 9.

BASOK, Tanya. (2000), "He Came, He Saw, He Stayed: Guest Worker Programs and the Issue of Non-Return", New York: Staten Island, Center for Migration Studies *International Migration Review*. vol. 28, no. 2, July.

BRUBAKER, Rogers (1995), "Comments on modes of immigration politics in liberal democratic states", New York: Staten Island, Center for Migration Studies *International Migration Review*, Vol XXIX, No. 4, Winter

BUSTAMANTE, Jorge (1978), "Instrumento de Mercaderes", *Uno más uno*, marzo 21.

CARAMOTA, Steven A. (2001), "Immigrants in the US. 2000: a snapshot of America's foreign-born population", *Background*, Washington, January.

CASTAÑEDA Jorge (2001), "Primer Informe Anual", México: Secretaría de Relaciones Exteriores. Publicado en *Reforma*, 4 de diciembre, p. 17 A

CHENG, Mae M. (2001), "Hispanics in U.S Census Bureau estimates 46.4% growth from 1990-2000", *Newsday*, March 6.

CONVEY, Andrew and Marek Kupiszewsky (1995), "keeping up with Schengen: Migration and Policy in the European Union", New York: Staten Island, Center for Migration Studies *International Migration Review*, vol XXIX, no 4.

- CORNELIUS , Wayne (2001), "Muerte en la frontera", *Este país*, México.
- M E. (1992), "Canada's population: changes and challenges", *Canadian Business Review*, Autumn, p. 13-17.
- ESCALANTE, Sebastián. (2001), "Perspectivas Migratorias en el Canadá Contemporáneo", México: *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, vol. 3, núm., 4, enero.
- FREEMAN, GARY (1995), "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States", *International Migration Review*, vol. XXIX, no. 4.
- GAIL, Repsher Emery (2001), "Can INS handle increasing H-1B workload?", en Washington D.C. *Washington Technology*, January 5.
- GARCIA, Edwin (2000), "Clinton signs new law for immigrants," San José California: *San Jose Mercury News* December 22.
- GONZÁLEZ, Jennifer (2001), "Cinco millones y medio de mexicanos no podrán cruzar la frontera norte: SIN", *El Financiero*, 1º de octubre, p. 56.
- HAUS, Lean (1995), "Openings the wall; transnational immigrants labor unions and US immigrant policy", *International Organization* 49-2, spring, pp 285-313
- HAWKINS, Freda (1989), "Recent Patterns of Immigration and Demography in Canadá" en *USA/Canadá 1990*. Europa publications limited.
- HILLMAN Robert, Mittelstad Michelle (2001), "Fox speaks, Congress responds, Democrats pledge to move immigrant bill; Bush in difficulties", *The Dallas Morning News*, September 17.
- IQBAL, Mahmood (2002), "The Migrations of high skilled workers from Canada to the United States", *Working Papers* no. 20, Center for Comparative, Studies, La Jolla, California: University of California, San Diego, august.
- LINDQUEST, Diane (2001), "Growing issue: Farmers see a labor crunch, field hands don't, as chances of guest-worker legislation improve", en San Diego, California: *San Diego Union-Tribune*, February 23
- LO Lucia, V. Preston, S. Wang, K. Reil, E. Harvey y B. Siu. (2001), "Immigrants' Economic Status in Toronto: Rethinking Settlement and Integration Strategies, en *Integrating Diversity*. Toronto: CERIS-
- LOS ANGELES TIMES (1998), "Putting people in harm's way", *Los Angeles Times*, September 21, p. b-5.

LOWELL, Linsay B. (2000), "H1B Temporary workers: Estimating the population", *Working Paper no. 12*, The Center for Comparative Immigrations Studies, California: University of California, San Diego, may

MARTIN Philip y Widgren Jonas (2002), "International Migration . Facing the Challenge", *Population Bolletin* vol 57, no. 1, Population Reference Bureau

MARTÍN, Gary (2001), "Freeze U.S. admissions of foreign students from Arab countries. Lawmakers want tighter border", San Antonio, Texas: *The San Antonio Express-News*, September 19.

MATA, Fernando "The four immigrant waves form Latin America to Canada, 1985", en SHER Ofelia Beatriz (1999) "Migración de Chilenos y Argentinos a Canadá 1950-1990", en México: *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, año1, vol 1, núm. 1.

MC DANIEL, Antonio (1995), "The Dynamic Racial Composition of the United States", *Daedalus*, vol. 124, no. 1, Winter.

MEYERS, Eytan S. (2000), "Theories of International Immigration Policy: A comparative análisis", *International Migration Review*, vol. 34, no 4, Winter.

MICHEL, Victor H. (2001), "Plantean militarizar la frontera México-EU", *Milenio*, 15 de octubre, p. 4

MILENIO (2001), "Kit a migrantes inexistente, presidencia", *Milenio*, 19 de mayo, p 39

_____ (2001), 29 de junio.

NOVEDADES (2001), "Se reúnen Fox y Bush en San Cristóbal", *Novedades*, 17 de febrero.

PASSARIS, C FALTA (1987), "Canada's Demographic Outlook ad Multicultural Immigration", New York: Staten Island, Center for Migration Studies *International Migration Review*, Vol. 25, No. 3.

REFORMA (2002), "Buscan padrinos en EU para frenar a migrantes", *Reforma*, 4 de junio, p. 1

_____ (2001), "Crecen 43% las remesas de paisanos", *Reforma*, 6 de junio

_____ (2002), "Endurecen países de la UE sus leyes sobre inmigración", *Reforma*, Junio 19, p. 27 A.

REPSHER Emery, Gail (2001), "Can INS handle increasing H1-B workload?", *Washington Technology*, January 5

SCHMITT, Eric (2001), "Census Figures Show Hispanics Pulling Even With Blacks," New York: *New York Times*, March 8

TAYLOR, Jared (1997), "The Myth of Diversity Seldom have so many pretended to believe something so absurd", in *American Renaissance*, July-August
The New York Times (1998), "Mores wait to pledge allegiance", *The New York Times*, April 18, p. 1 A

THE ECONOMIST (2000), "Oh say can you see", *The Economist*, March 11, survey 4.

TILOVE, Jonathan (2001), "U.S. No. 1 minority' status weds symbolism, substance How the Census shows America is changing", Atlanta, Georgia: *The Atlanta Journal-Constitution*, March 11.

UNITED PRESS INTERNATIONAL (2001), "President tightens U.S. access", *United Press International*, October 29.

_____, "President Tightens US access", *United Press International*, October 29.

VEREA CAMPOS, Mónica (1993), "Migración Laboral a Canadá" en México: *Observador Internacional*, No. 5.

_____ (1995 b), "Mexican foreign policy's new activism in the U.S.", en *Voices of Mexico*, México: CISAN, UNAM, , No. 32. julio-septiembre.

_____ (1995 c), "The U.S. Immigration debate and its consequences for Mexico", en *Voices of Mexico*, México: CISAN, UNAM. No. 33. octubre-diciembre.

_____ (2000 b), "Mexican migration to the US: is regularization possible?", *Voices of México*. México: CISAN-UNAM, no. 53, October-December.

_____ (2000 c), "Reflections on Twentieth-Century US Immigration Policy", *Voices of México*, México: CISAN-UNAM, No. 51, april-june.

_____ (2002 a), "Closing the borders: A watershed in the US – Mexican Migration debate", *World Press Review*, New York, March.

_____ (2002 b), "September 11: A watershed in the US Migratory debate" *Voices of Mexico*, CISAN, UNAM, No 58, January – March.

WALT, Stephen M. (1998), "International Relations: One World, Many Theories" *Foreign Policy*, Spring

WERNER, Erica (2000), "Hispanic voters rush to polls," *Associated Press*, November 9.

WHITBECK, Harris (2001), "México will issue survival kits to border crossers", *CNN*, May 24.

ZITTNER, Aaron (2001), "Immigrant tally doubles in CensusCount: U.S. has twice as many undocumented workers as estimated. Analysts say the influx helped fuel the economy", *Los Angeles Times*, March 10.

CIBEROGRAFIA

GRIBBIN, Walter (2001), "8 million illegals reported in U.S.", Washington: *The Washington Times*, October 25. <http://www.washtimes.com/national/20011025-82919506.htm>

CAPLAN, Elionor, *Persuing Canadas' commitment to Immigration: The Immigration Plan for 20*, Citizen and Immigration Canada, Canada/ 2002 Annual Immigration Plan, <http://cicnet.ci.gc.ca/English/pub/anrep02.html>.

CENTER FOR EQUAL OPPORTUNITY (CEO) (2001), "Immigration Policy after September 11", *CEO Policy Brief*, Washington, Diciembre, en <www.ceousa.org>.

CHINNI, Dante (2000), "Tightening the rules on legal immigrants Visa requirements draw new scrutiny as authorities seek to keep terrorists out", *The Christian Science Monitor*, October 22, <<http://www.csmonitor.com/2001/1022/p2s1-usgn.html>>.

CLAYTON, Mark and Russell Chaddock Gail, (2001), "Terrorists aided by a leaky U.S.-Canada line", *The Christian Science Monitor*, September 19, <http://www.csmonitor.com/2001/0919/p3s1-woam.html>.

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION CANADA (2000) "Immigration by province", *Facts and Figures, Immigration Overview*, Citizenship and Immigration Canada, en <www.cic.gc.ca/english/pub/faqcts2000/1inm-04.html>

_____ (2001), Bill C-11 Immigration and Refugee Protection Act: Overview, Citizenship and Immigration Canada, junio, en <<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-overview.html>>

_____ (2001), Bill C-11. Immigration and Refugee Protection Act Issue Papers, citizenship and Immigration Canada, en <<http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-issues.html>>.

_____ (2001) *Pursuing Canada's Commitment to Immigration. The Immigration Plan for 2002*, en <<http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/anrep02.html>>.

_____ (2001), *Planning Now for Canada's Future: Introducing a Multi-year Planning Process and the Immigration Plan for 2001 and 2002*, en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep01e.html>>.

_____ (2002), "Statistical overview of the Temporary resident and Refugee claimant population: foreign students, *Facts and Figures*", en <<http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2000-temp/facts-temp-5.html>>.

_____ (2002), "More than 250 000 new permanent residents in 2001", *New Releases*, en <<http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0211-pre.html>>.

CLAYTON, Mark and Russell Chaddock Gail, (2001), "Terrorists aided by a leaky U.S.-Canada line", *The Christian Science Monitor*, September 19, <http://www.csmonitor.com/2001/0919/p3s1-woam.html>.

CODERRE, Denis, "More than 250,000 new permanent residents in 2001", *Citizen and Immigration Canada*, "News release", en <http://www.cic.gc.ca/english/press/02/0211-pre.html>

EMPLOYMENT AND IMMIGRATION CANADA, *Política Inmigratoria Canadiense*, *Legislación*, Parte I *Objetivos*, Ottawa.

_____ (1991), "Immigration". *The Canadian World Almanac and Book of facts*, Head Office, Place du portage, Phase IV level 0, Hull, Quebec.

_____, "Immigration Objectives", *Legislation: Part I: Canadian Immigration Policy*, Ottawa.

_____, "Selection of Immigrants", *Legislation: Part I: Canadian Immigration Policy*, Ottawa.

_____ (1987), "Standing committee on Multiculturalism", *Multiculturalism building the canadian mosaic*, Minister of supply and Services, Ottawa.

_____ (1996), "Canada's Immigrations Law", Minister of supply and Services, Ottawa.

EL FINANCIERO (2001), "Canadá no cederá soberanía para mejorar su relación con Washington", *El Financiero*, 12 de octubre, p. 37.

"Immigrants and the Mexican election", información enviada por: Msk@cis.org, CISNEWS@cis.org, 05 Jul 2000

JANSEN, Bart (2001), "Snowe's anti-terrorist visa work bearing fruit", *Portland, Oregon: The Portland Press Herald*, October 22., en <http://www.portland.com/news/local/011022visas.shtml>>.

LATINOAMÉRICA DATA BASE (2000), *SourceMex - Economic & Political News on Mexico*, ISSN 1054-8890, vol. 11, no. 41, November 8.

MIGRATION NEWS (2000), "North America. Canada: Immigration up", *Migration News*, vol. 7, no. 10, october, en http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/oct_2000_04mn.html

_____ (2000), "North America. INS: Border, Detention", *Migration News*, vol. 7 no. 12, december, en http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/may_2000-02mn.html.

_____ (2000), "North America", *Migrant News*, vol. 7. no. 12, December. En http://migration.ecdavis.edu/mn/pastissues/dec2000mn_past.html.

_____ (2001), "North America. Labor: Education, Guest workers", *Migration News*, vol. 8, no. 1, January, en http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/jan_2001_03mn.html.

_____ (2001), "North America", *Migration News*, vol. 8 no. 1, January, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/jan2001mn.past.html>

_____ (2001), "North America EU: enlargement", *Migration News*, vol. 8, no. 1, January, en http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/jan-2001-07mn.html.

_____ (2001), "North America", *Migration News*, vol. 8m no. 3, July, p. 3 http://migration.ecdavis.edu/mn/pastissues/jul2001mn_past.html

_____ (2001), "North America", *Migration News*, vol. 8 no. 4, april, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/apr2001mn.pas.html>.

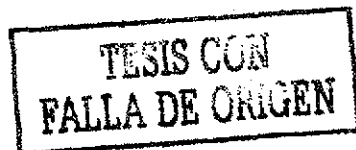
_____ (2001), "North America", *Migration News*, vol. 8, no. 6, june, p. 9, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/jun2001mn-past.html>.

_____ (2001), "North America Labor H-1B", *Migration News*, vo. 8, no. 7, july, en <http://migration.ucdavis.edu/mn/pastissues/apr2001mn.pas.html>.

_____ (2002), "North America Labor H1-B", *Migration News*, vol. 8 no. 2, February, en http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/feb_2001-04mn.html.

_____ (2002), "North America. Environics Research Group", *Migration News*, vol. 8, no. 3, March, en http://migration.ucdavis.edu/mn/archive_mn/mar_2001-05mn.html.

RODRIGUEZ, Gregory (2001), "The World, alliances, México, fair-wheter-friend", *Los Angeles Times*, F, California, October 14, en <http://www.lats.com/rights/register.htm>.



SERVICIO NOTICIOSO DESDE WASHINGTON (2002), *Informe Congressional: aprueban Ley de Seguridad Fronteriza*, 9 de mayo, en <http://usinfo.state.gov>.

THE CENSUS BUREAU Report with the estimated size of the illegal population can be found at <http://www.census.gov/dmd/www/ReportRec2.htm> (Appendix A of Report)

