

004611
6



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA MIGRACION LABORAL Y LOS NUEVOS PROCESOS DE
REGIONALIZACION. LOS CASOS DE POLONIA-
ALEMANIA Y DE MEXICO- ESTADOS UNIDOS DE
AMERICA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**MAESTRA EN ESTUDIOS EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A :
J E A N N E L Ä T T

ASESORA: DRA. MARIA CRISTINA ROSAS



MEXICO, D. F.

FEBRERO 2003

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

Autorizo a la Dirección General de Bibliotecas de la UNAM a difundir en formato electrónico e impreso el contenido de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: _____

FECHA: _____

FIRMA: _____

LA MIGRACIÓN LABORAL Y LOS NUEVOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN

Los casos de Alemania-Polonia y de México-Estados Unidos de América

JEANNE LÄTT

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Esta tesis corresponde a los estudios realizados con una beca parcial otorgada por el Gobierno de México, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Índice

INTRODUCCIÓN	5
1. LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN DE LOS NOVENTA Y LAS TEORÍAS DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES	17
1.1. Los procesos de regionalización de los noventa.....	17
1.1.1. Definiciones.....	19
1.1.2. El "nuevo" regionalismo.....	21
1.1.3. Los procesos de regionalización como fenómeno multidimensional.....	24
1.2. Teorías de las migraciones internacionales.....	25
1.2.1. La perspectiva económica: causas y efectos de la migración.....	29
1.2.2. Las teorías sociológicas y las implicaciones sociales de la migración: de la integración al transnacionalismo.....	31
1.2.3. La política y las migraciones internacionales: el papel del Estado.....	34
1.3. La migración y los procesos de regionalización.....	38
2. EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EUROPEO Y EL TLCAN: PUNTOS DE COMPARACIÓN	41
2.1. Los procesos de regionalización en Europa.....	41
2.1.1. Contexto.....	41
2.1.2. Las relaciones entre la UE y los países de Europa Central y Oriental.....	43
2.1.3. Los problemas migratorios en las relaciones entre la UE y Europa Central y Oriental.....	47
2.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).....	51
2.2.1. Contexto.....	51
2.2.2. El Tratado: puntos centrales.....	53
2.2.3. Los asuntos migratorios.....	56
2.3. Conclusión: Comparación de los grupos regionales europeo y norteamericano.....	59
3. LA MIGRACIÓN LABORAL DE POLONIA A ALEMANIA EN EL CONTEXTO DE LA POSGUERRA FRÍA	65
3.1. Introducción.....	65
3.2. Las relaciones entre Polonia y Alemania hasta 1989: una retrospectiva.....	67
3.3. La migración laboral de Polonia a Alemania en los años noventa.....	70
3.3.1. Cambio y continuidad.....	70
3.3.2. Los grandes rasgos de la política migratoria alemana.....	74
3.3.3. Características de la migración polaca.....	79
3.3.4. Retos y perspectivas: la migración entre Polonia y Alemania.....	79

TESIS CON
 FALLA DE ORIGEN

	y la ampliación de la UE.....	85
3.4.	Los debates sobre la inmigración entre los diferentes actores.....	88
3.5.	Conclusiones: Los procesos de regionalización y la migración en Europa.....	92
4.	LA MIGRACIÓN LABORAL Y EL TLCAN: MÉXICO-ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	95
4.1.	Introducción.....	95
4.2.	La migración mexicana hacia EE.UU.: una perspectiva histórica	97
4.3.	La migración mexicana y el TLCAN – cambios y continuidades.....	101
4.3.1.	El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.....	101
4.3.2.	Principales rasgos de la política migratoria estadounidense	103
4.3.3.	La evolución del fenómeno migratorio 1994-2002	110
4.4.	Los debates sobre la inmigración entre los diferentes actores.....	120
4.5.	Conclusiones: Los procesos de regionalización y la migración en América del Norte	125
5.	EL FENÓMENO MIGRATORIO EN EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE.....	129
5.1.	Introducción.....	129
5.2.	La evolución del fenómeno migratorio en los noventa: comparación de ambas regiones	132
5.2.1.	Europa Occidental y América del Norte: dos sistemas de migración .	132
5.2.2.	Migración y procesos de regionalización en Europa y América del Norte	137
5.2.3.	Similitudes y diferencias: reacciones gubernamentales ante la inmigración en Alemania y Estados Unidos.....	141
5.2.4.	Características del fenómeno migratorio en Europa y América del Norte	151
	CONCLUSIONES GENERALES.....	159
	ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICAS.....	167
	BIBLIOGRAFÍA	169

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

INTRODUCCIÓN

Con frecuencia se dice que vivimos actualmente en una época de transformaciones globales. Los cambios surgidos en la última década en el ámbito del sistema internacional afectan todas las regiones del mundo, y por su carácter reciente, sus impactos todavía no pueden analizarse con claridad. Algunos autores han interpretado los nuevos cambios internacionales como “el fin del Estado-nación” o “el fin de la historia” frente al predominio de las fuerzas económicas globales¹. No obstante, si bien la internacionalización (o transnacionalización) de la economía es el proceso central de lo que hoy día llamamos la mundialización, no es el único. La mundialización es un proceso sumamente complejo y multifacético, que no sólo tiene dimensiones financieras y comerciales, sino también políticas o culturales, entre otras².

Un error recurrente está fundado en la idea de que la mundialización es un proceso geográficamente homogéneo. En realidad, las incidencias de las fuerzas globales son muy distintas según las regiones, tanto a escala internacional como interregional. Según Roberto Guimaraes “se ha acrecentado la brecha de equidad en términos globales, con la distancia

¹ Francis Fukuyama con su obra “El Fin de la Historia” y Samuel P. Huntington con su “Choque de Civilizaciones” siguen suscitando innumerables debates en el mundo académico sobre los cambios recientes en el sistema internacional.

² Dadas las numerosas acepciones e interpretaciones del término “mundialización”, cabe definir este concepto. Entendemos por “mundialización” el proceso hacia la extensión de diferentes fenómenos económicos y sociales a todo el mundo. Por lo tanto, no se trata de un fenómeno esencialmente nuevo, sin embargo éste “ha alcanzado una mayor significación debido a la aceleración e intensificación que la han imprimido los recientes adelantos científico-tecnológicos”, particularmente en los campos de la informática y las telecomunicaciones (Hernández-Vela, 1999). Rechazando aquellas teorías que utilizan los conceptos de mundialización y de homogeneización como sinónimos, creemos que la mundialización, al contrario, ha llevado consigo un incremento de las desigualdades socio-económicas entre las regiones, ya que “los países se insertan en [el] sistema [internacional] partiendo de niveles extremadamente diferentes” (Hernández-Vela, 1999). Por lo tanto, es menester estudiar dicho fenómeno no sólo desde el punto de vista económico – en su manifestación más visible, que es la presunta existencia final de un mercado libre – sino también socioeconómico, a través de un análisis de los impactos de la transnacionalización en el terreno del bienestar.

entre ricos y pobres saltando de 30 veces en 1960 a 63 veces en 1990, y a 79 veces en 1999, poniendo en tela de juicio las teorías que postulan que el simple proceso de crecimiento puede resolver los problemas de inequidad y de injusticia social" (Guimarães, 2000:45).

La tremenda polarización del mundo entre países ricos y pobres tiene numerosas consecuencias políticas, económicas y sociales. En este contexto, "las migraciones internacionales tienen el valor de una señal, y más específicamente, de marcar las disfunciones sociales, económicas y políticas del mundo" (González, 2001:7), ya que muchos pueblos marginalizados buscan la manera de obtener un acceso al bienestar y una vida mejor en países más privilegiados que el suyo. La difusión de las imágenes del modo de vida y los patrones de consumo del mundo desarrollado, refuerza aún más estas tendencias. El fenómeno migratorio se inserta pues, en este contexto actual de polarización del mundo y, consecuentemente, en las últimas décadas los flujos migratorios hacia los centros industrializados no han dejado de crecer.

Como evolución paralela, asistimos en los últimos años a un incremento cuantitativo de los procesos de regionalización en el mundo. La importancia reciente de estos procesos no puede negarse. Una tercera parte del comercio mundial se hace dentro de los acuerdos regionales, cuyo número se incrementó de manera impresionante en los noventa (Banco Mundial, 2000). Llama la atención que a pesar de esta mayor apertura económica acompañada de una ideología abiertamente librecambista – por lo menos al nivel de las intenciones³ – los países industrializados busquen constantemente nuevos métodos para cerrar sus fronteras al flujo migratorio, en particular si los niveles de vida entre los socios comerciales son muy desiguales. Willoughby llama este fenómeno la "paradoja liberal" – la noción de que las democracias industriales presionan a las naciones para que acepten el libre comercio y las inversiones y (...) se quejan de que las economías en desarrollo – ahora abiertas – manden trabajadores a través de las fronteras industriales de los países" (cit. en Willoughby, 1997:267).

El problema de las migraciones se encuentra en el núcleo de los debates sobre los acuerdos regionales "asimétricos". En general, la cooperación económica favorece los

³ Aunque la ideología neoliberal encomia la apertura total de las fronteras nacionales al comercio y las inversiones, la realidad a menudo es distinta, y los países o las regiones económicamente más poderosas suelen mantener un alto proteccionismo para sus productos "sensibles". El sector agrícola sigue siendo altamente protegido en la mayor parte del mundo industrializado.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

movimientos laborales intrarregionales⁴, particularmente en las zonas de libre comercio que incluyen a países con diferencias socio-económicas importantes. La apertura parcial de las fronteras y las facilidades laborales otorgadas a los nacionales de los países involucrados en el acuerdo – según el grado de integración de las regiones – casi siempre provocan debates apasionados en la opinión pública y los diferentes sectores de la sociedad. Los argumentos utilizados a menudo obedecen a miedos irracionales – hacia la criminalidad internacional, la competencia laboral o las diferencias culturales – más que a realidades concretas, pero su impacto sobre las políticas migratorias de los Estados receptores es real.

En el carácter restrictivo de la política migratoria de los países desarrollados yace una contradicción profunda, pues al mismo tiempo, los migrantes representan una necesidad económica y demográfica para los países receptores. Particularmente en Europa, el envejecimiento de la población y la falta estructural de mano de obra en algunos sectores de la economía crean una demanda constante. La inmigración se ha vuelto un factor esencial de los aspectos demográficos y laborales de los países industrializados.

La recurrencia de los debates en torno al fenómeno migratorio se explica también por su importancia cada vez mayor en el mundo actual. Según el informe 1998 de la ONU, el número de migrantes internacionales subió de 75 millones en 1965 a 120 millones en 1990, lo cual corresponde a una tasa de crecimiento anual de 1.9%. Esta misma tasa no dejó de aumentar constantemente, de 1.2% entre 1965 y 1975 a 2.2% entre 1975 y 1985, hasta alcanzar el 2.6% entre 1985 y 1990 (Naciones Unidas, 1998:13). Entre los migrantes internacionales se cuentan 45 millones de personas que trabajan fuera de su país de origen. Paralelamente aumentaron los movimientos transnacionales de mano de obra ilegal. La OIT estima su crecimiento en 6 millones por año (Verea, 2000). Es muy improbable que este reciente incremento del flujo migratorio a escala internacional sea una tendencia pasajera. El resquebrajamiento de la URSS en 1991 dio lugar a importantes movimientos de personas desde los países ex soviéticos hacia el Oeste. En la misma década, la reestructuración económica en varios países del mundo generó grandes desajustes laborales que son la causa

⁴ Esta realidad ha sido demostrada en el caso de los países en transición, como los países ex socialistas. En el contexto del Acuerdo de Libre Comercio entre cinco países de Europa Central (CEFTA, por sus siglas en inglés), el empleo temporal de mano de obra extranjera se incrementó sustancialmente. Así pues, Polonia actualmente cuenta con un número de trabajadores temporales de 20'000 por año (Comisión Europea: 2001).

de flujos migratorios a nivel interregional o internacional. Las migraciones internacionales parecen ser un componente esencial de la sociedad mundial actual.

Objetivos

La migración internacional es un fenómeno multidimensional, cuya complejidad y variedad ha aumentado en la segunda mitad del siglo XX. Un estudio exhaustivo de este fenómeno debería incluir tanto un análisis de sus causas (las diferencias geográficas en cuanto a la oferta y la demanda de trabajo, la decisión de ciertas familias o comunidades marginalizadas de reducir los riesgos y diversificar sus ingresos, la falta estructural de mano de obra en algunos sectores de los países industrializados) y de su perpetuación (la existencia de redes de migrantes y de instituciones que los apoyan, la creación de una "cultura de migrantes") como las reacciones de los países receptores frente a los flujos migratorios (las políticas migratorias de los Estados, las movilizaciones sociales en contra o a favor de la inmigración) y los efectos de éstos sobre el país de origen (los efectos de las remesas o de los flujos migratorios sobre la economía y el mercado laboral, la introducción de nuevos valores en la comunidad de origen) y de destino (los cambios económicos o demográficos de la sociedad de destino o el problema de adaptación social y cultural de los inmigrantes).

El presente estudio tiene la ambición de estudiar la evolución reciente del fenómeno migratorio en dos regiones del mundo, incluyendo la migración polaca hacia Alemania y la migración mexicana hacia Estados Unidos. Para tal fin, concientemente dejaremos de lado un análisis profundizado de la situación en los países de origen en lo que se refiere a causas y consecuencias de la emigración. De la misma forma, la cuestión de la adaptación e integración de los migrantes en su país de destino se tocará superficialmente. En cambio, el punto de vista de los países receptores se encontrará en el centro de este estudio. Tanto Alemania como Estados Unidos son países receptores de migrantes que se caracterizan por su proximidad con naciones mucho más pobres que ellos. A pesar de estas diferencias socioeconómicas, en ambos países últimamente se han firmado acuerdos que incrementan su interdependencia económica con sus vecinos. El estudio de los cambios cuantitativos y cualitativos que recientemente han afectado los flujos migratorios hacia Alemania y Estados Unidos, así como de las medidas tomadas por estos dos países para reaccionar a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estos cambios nos ayudará a dar una mejor explicación de lo que más arriba hemos llamado la "paradoja liberal", es decir el vínculo entre una mayor interrelación comercial en una región dada, y el libre flujo de personas en esta misma región.

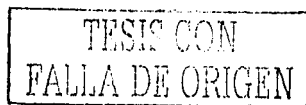
En último lugar, se tratará de comparar los casos europeo y norteamericano. Aunque nuestra investigación incluye dos regiones muy distintas entre sí, un estudio comparado de este tipo permitirá evaluar las diferencias y similitudes regionales en cuanto a la naturaleza y los cambios recientes de los flujos migratorios, así como las acciones tomadas por los países receptores al respecto. En las relaciones internacionales del siglo XXI, la migración internacional muy probablemente representará un papel central, y en este contexto nuestro estudio tiene la ambición de llegar a generalizaciones sobre la naturaleza del fenómeno migratorio después del fin de la Guerra Fría.

Justificación

El aspecto de nuestro objeto de estudio que más llama la atención es la diferencia entre los procesos de regionalización en Europa y América del Norte. Es bien sabido que la actual Unión Europea tiene raíces históricas y culturales que van mucho más allá del acuerdo de libre comercio firmado entre México, Estados Unidos y Canadá hace diez años⁵. También varía la manera en que los diferentes países manejan la cuestión de las desigualdades económicas regionales⁶. En el continente europeo, la adhesión de países económicamente más débiles (como lo fueron particularmente Portugal, España, Grecia e Irlanda) y la cuestión de los altos costos de ajuste que implicaba la adhesión para los países más pobres fue parcialmente resuelta a través de los fondos especiales como el Fondo para el

⁵ Recordemos que la Comunidad Europea (CE) se creó desde hace más de cuarenta años, basándose en los arreglos de cooperación ya existentes para las industrias del acero y el carbón (CECA), y que actualmente la Unión Europea cuenta con el libre flujo de bienes, servicios y personas entre sus países miembros y un banco central europeo. Por lo tanto, la integración europea no sólo tiene una historia mucho más larga que la norteamericana – por lo menos en lo que se refiere a México y Estados Unidos –, sino que además va mucho más allá, incluyendo más aspectos de la vida social, política y económica de los países involucrados.

⁶ Cabe recordar que los miembros fundadores de la CE eran socios muy parecidos en cuanto al tamaño económico o su dependencia comercial mutua, mientras que en Norteamérica, la situación era mucho más desigual cuando se firmó el tratado de libre comercio. En este año, México representaba tan sólo el 7% del comercio estadounidense, mientras que el 73% del comercio internacional de México provenía de Estados Unidos (Miller, 1995:208), sin hablar de la gran diferencia que existe entre las economías de ambos países. A partir de los años ochenta, la Comunidad Europea aceptó por primera vez la membresía de países cuyo ingreso nacional era sensiblemente más bajo que aquel de los miembros tradicionales.



Desarrollo Regional Europeo (FDRE) o el Fondo Social Europeo (FSE)⁷. En América del Norte, si bien la cuestión de las transferencias de fondos sociales hacia las regiones más pobres fue tocada alguna vez por el gobierno mexicano, ha sido ignorada por completo por Estados Unidos. El TLCAN se limita y se limitará con mayor probabilidad a los aspectos comerciales y financieros, lo que tiene mayores implicaciones sobre el fenómeno migratorio.

Estas diferencias regionales pueden poner en tela de juicio la esencia misma de la comparación. Sin embargo, queremos aclarar una vez más que el objeto de la comparación no son los procesos de regionalización en sí, sino la evolución reciente de la migración internacional en el marco de estos procesos. A pesar de las diferencias entre los proyectos de integración europeo y norteamericano, el fenómeno migratorio en estas regiones revela importantes características comunes. Los diferentes factores que provocan las migraciones, las redes sociales que vinculan los migrantes a su comunidad de origen, los efectos (potenciales) de los inmigrantes sobre la sociedad de destino o la reacción de dicha sociedad frente a los migrantes, son aspectos del fenómeno que se encuentran de manera indiferenciada en muchas partes del mundo.

A pesar de las diferencias sustanciales entre las políticas migratorias de Alemania y Estados Unidos⁸, llama la atención las similitudes entre los debates en torno a la cuestión migratoria en ambas regiones. Generalmente se oponen dos visiones de la cuestión migratoria. La primera enfatiza las ventajas económicas del libre flujo de personas, la segunda destaca los peligros de dicha liberalización para la industria y para los empleados nacionales. Los argumentos pueden variar según sus autores y según las regiones, sin embargo, de manera general el debate tiene una importancia evidente en el ámbito político y fundamenta en mayor o menor medida las políticas migratorias de cada país. La importancia del factor político en el estudio del fenómeno migratorio no se debe subestimar, ya que el control fronterizo, al impedir la libre circulación del flujo de

⁷ Sin embargo, con la mayor seguridad la ampliación de la UE hacia Europa Central y Oriental redefinirá el sistema de las transferencias de fondos, dadas las grandes diferencias socioeconómicas entre ambas regiones y las renuncias de ciertos países de la UE para pagar o renunciar a los fondos frente a la "competencia" del Este.

⁸ Mientras que el gobierno alemán vincula el asunto de la inmigración con la cuestión laboral y demográfica, en Estados Unidos la cuestión migratoria se considera generalmente un problema de seguridad nacional. Obviamente, estas diferencias de fondo tienen profundos impactos sobre el fenómeno migratorio en estas regiones.

personas, es uno de los mayores obstáculos a la idea liberal de un mundo sin fronteras en el cual la migración internacional se desarrollaría de manera "natural".

Por lo anterior, estamos convencidos que la comparación del fenómeno en diferentes partes del mundo no sólo es posible, sino que es una necesidad para comprender la originalidad de cada región y permitir las generalizaciones más allá del caso local o regional. Cabe destacar que un análisis exhaustivo del fenómeno migratorio en las regiones escogidas rebasaría la amplitud de este trabajo. Nos limitaremos al estudio de los cambios cuantitativos y cualitativos que afectaron los flujos migratorios hacia Europa Occidental y América del Norte en los noventa y que influyeron en las políticas migratorias y en los debates dentro de las sociedades receptoras. Esta limitación consciente, si bien impide un análisis completo del fenómeno migratorio en las regiones estudiadas y descuida en cierta medida la cuestión de las raíces de la emigración, permite concentrarnos en aquellos factores que conciernen la evolución y el control de la inmigración. En una época en la que los países receptores se vuelven cada vez más ansiosos por cerrar sus fronteras a un flujo indiferenciado de inmigrantes, nos parece legítimo enfocar este aspecto del fenómeno.

La elección de las regiones de Europa y América del Norte como objeto de estudio tiene varias razones. En primer lugar, Europa Occidental y América del Norte forman dos sistemas de migración importantes⁹. Ambas regiones se enfrentaron en los últimos años a un crecimiento importante de la inmigración, lo que produjo reacciones de diferente índole dentro de los gobiernos y la opinión pública, que a su vez tienen consecuencias sobre la naturaleza de los flujos migratorios. La comparación regional de esta evolución tiene un interés científico indudable. En segundo lugar, en ambas regiones crece el número y la importancia de acuerdos comerciales entre países con niveles socioeconómicos muy desiguales, lo que forzosamente tendrá impactos importantes sobre la migración intraregional. El TLCAN, que entró en vigencia en 1994, llamó la atención por ser el primer acuerdo regional importante que incluye a países ricos y pobres¹⁰. Debido a la migración tradicional entre México y Estados Unidos, la firma del tratado suscitó muchas

⁹ Massey et alii distinguen entre cinco principales sistemas migratorios en el mundo actual: América del Norte, Europa Occidental, el Golfo Pérsico, el Pacífico Oeste y Sudamérica (Massey e.a., 1998).

¹⁰ El caso europeo puede representar una excepción, particularmente si pensamos en la adhesión de España, Portugal y Grecia a la Comunidad Europea. Sin embargo, las diferencias entre países ricos y pobres dentro de la UE actualmente no es tan impactante como aquella entre México y Estados Unidos, debido a una relativa convergencia económica entre ellos en los últimos años.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

controversias en cuanto al posible impacto de un mayor acercamiento comercial entre ambos países sobre los flujos migratorios.

En Europa, la próxima adhesión de un grupo de países de Europa Central y Oriental a la UE puede ser considerada un claro ejemplo de "regionalismo asimétrico". Polonia y Alemania parecen ser la "pareja" ideal para un estudio comparado con México y Estados Unidos. Se trata de dos países vecinos que mantienen estrechas relaciones bilaterales desde 1991. En el contexto de los Acuerdos Europeos, firmados en este año entre Polonia y la Unión Europea, se profundizaron las relaciones germano-polacas por primera vez en la Posguerra Fría¹¹. Las diferencias socio-económicas entre los dos países son importantes: a finales de los noventa, Alemania y Polonia eran los dos países vecinos que se distinguían por la mayor diferencia de nivel de bienestar a escala mundial. Como México y Estados Unidos, comparten una larga frontera, por lo cual el problema migratorio es central en su agenda bilateral.

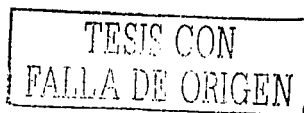
Consideramos, pues, que tanto las regiones como los criterios estudiados se justifican y pueden llevar a un mejor entendimiento del fenómeno migratorio en diferentes partes del mundo.

Preguntas centrales y organización temática

La problemática de este trabajo de investigación puede resumirse en tres preguntas centrales, que a su vez se dividen en diferentes categorías:

- 1) ¿Cuáles son los cambios que afectaron los flujos migratorios entre Polonia y Alemania / entre México y Estados Unidos en los noventa? ¿Cómo se expresan estos cambios en función del número y la composición socio-económica del grupo de migrantes? ¿Cómo reaccionaron los gobiernos y los diferentes sectores de la sociedad receptora a estos cambios y en qué medida se pueden detectar estas reacciones en el grado de apertura de las fronteras a los flujos migratorios, en las

¹¹ Los Acuerdos Europeos, firmados entre 1991 y 1996 entre la Unión Europea y varios países de Europa Central y Oriental, rebasan la ambición de un acuerdo comercial y proyectan la creación a largo plazo de vínculos económicos, administrativos, sociales y culturales entre estas dos regiones de Europa (Warasin, 2000)



- políticas migratorias gubernamentales o en los debates entre los diferentes actores sociales sobre la cuestión migratoria?
- 2) ¿De qué manera se vinculan los flujos migratorios con una mayor apertura económica entre los países? ¿Se puede decir que una mayor interrelación comercial provoca un aumento del flujo migratorio del país más pobre hacia el país más rico? ¿O, al contrario, se reduce el flujo migratorio como consecuencia de una mayor interdependencia económica y de políticas migratorias más restrictivas por parte de los países receptores? ¿Cuáles son los diferentes factores que explican el vínculo entre libre comercio y libre flujo de personas?
 - 3) ¿En qué medida se puede comparar la situación en Europa con aquella en América del Norte? ¿Cuáles son las similitudes y cuáles son las diferencias entre ambas regiones? ¿Se pueden detectar tendencias generales en cuanto a los cambios cuantitativos y cualitativo de los flujos migratorios acaecidos en los noventa, las prioridades políticas de los países receptores relativas a la cuestión migratoria, o los debates públicos al respecto?

Esta problematización exige que la investigación se haga en diferentes etapas, que permitan contextualizar el tema y estudiar la cuestión migratoria en Europa y en América del Norte, para finalmente concluir en una comparación general del fenómeno en ambas regiones.

En el primer capítulo, haremos una breve recapitulación de las principales teorías en torno al regionalismo y al fenómeno migratorio, a fin de presentar los enfoques principales utilizados generalmente para analizar estas cuestiones. Destacaremos en particular las interpretaciones teóricas del "nuevo regionalismo" de los ochenta y noventa, así como las teorías más recientes sobre el fenómeno migratorio, que nos parecen más adaptadas a la complejidad de las migraciones actuales que las teorías económicas tradicionales relacionadas con el concepto de los "factores expulsores e importadores de migrantes" (el fenómeno *Push and Pull*).

El segundo capítulo incluye una breve presentación de los procesos de regionalización en Europa y América del Norte, indispensable para entender el carácter novedoso de la situación actual. Nos concentraremos en las características principales de los procesos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

regionales europeo y norteamericano incluyendo el origen, los objetivos principales, el grado de integración en términos políticos, económicos y culturales, las diferencias socio-económicas entre los países involucrados, etc. Asimismo se estudiará la manera en que se maneja la cuestión migratoria dentro de los procesos de regionalización mencionados.

Un análisis más profundo del fenómeno migratorio en las regiones mencionadas será el objeto de estudio de los dos siguientes capítulos. Se tratará de analizar cómo evolucionaron los flujos migratorios dentro del marco de los acuerdos regionales, tomando en cuenta los siguientes factores:

- Los cambios en las políticas migratorias de Alemania y Estados Unidos. Mencionaremos las cuestiones centrales y las prioridades de las políticas migratorias actuales, las leyes más recientes con respecto a los migrantes, así como el control migratorio en las fronteras y al interior de los países. Asimismo estudiaremos los cambios acaecidos en los noventa con respecto a las políticas migratorias anteriores.
- Los cambios cuantitativos de la inmigración, así como la composición socio-económica de los grupos de migrantes en los noventa. Evidentemente, este punto está vinculado con el anterior, ya que la evolución de los flujos migratorios define en gran medida los cambios en la política migratoria de los Estados receptores. Las leyes y los controles fronterizos pueden a su vez afectar la importancia cuantitativa o la composición socioeconómica de los grupos de inmigrantes.
- Los debates en torno a la cuestión migratoria. Se analizarán los argumentos de los diferentes actores políticos, sociales y económicos en torno al fenómeno migratorio. Según su posición y sus intereses, los gobiernos, los partidos políticos, los diferentes actores económicos, los trabajadores nacionales o los mismos migrantes se verán afectados de manera muy distinta por la inmigración. La importancia de la percepción en los diferentes argumentos no debe ser subestimada, particularmente porque la opinión pública generalmente no considera necesarios a los inmigrantes, a pesar de la falta estructural de mano de obra en algunos sectores de la economía de los países industrializados. Ello explica que los principios de las políticas migratorias de los países receptores a menudo difieran de las opiniones expresadas

por los diferentes sectores de la sociedad. No obstante, existe un vínculo evidente entre la política migratoria de los gobiernos y los debates públicos.

Finalmente, en el último capítulo compararemos los cambios ocurridos en la migración mexicana hacia Estados Unidos con aquellos que afectaron la migración de Polonia a Alemania, partiendo de las informaciones obtenidas a lo largo de la investigación. Tratándose de fenómenos actuales y que todavía siguen evolucionando, tal comparación puede resultar difícil. Por otro lado, como fenómeno que coexiste al mismo tiempo en varias partes del mundo y que es provocado o apoyado por fuerzas globales, las migraciones internacionales son un campo abierto para los estudios comparados. Partimos de la suposición que las asimetrías socio-económicas entre los actores de los nuevos procesos de regionalización generan el mismo tipo de problemas en diferentes partes del mundo. El resultado del trabajo demostrará si el impacto de los procesos regionales sobre las migraciones internacionales es el mismo en Europa y en América del Norte.

No se puede terminar este capítulo introductorio sin hablar de las limitaciones de la presente investigación. Nuestro estudio comparado del fenómeno migratorio en dos regiones del mundo requiere de la consulta de estadísticas que permitan determinar los flujos migratorios y de seguir su evolución en el tiempo. La cuestión de la comparabilidad cronológica y geográfica de los datos surge, desde luego. A pesar de las recomendaciones de la Naciones Unidas sobre las estadísticas de las migraciones internacionales¹², persisten numerosas lagunas en las diferentes estadísticas nacionales. En general se toman en cuenta tres fuentes de informaciones sobre las migraciones internacionales. Las fuentes administrativas pueden ser más o menos fiables según se trate de registros de población o de fuentes basadas en el otorgamiento de visas y de permisos de domicilio (cuya fecha de otorgamiento no forzosamente corresponde a la fecha de entrada al país). Las estadísticas sobre los movimientos fronterizos tienen la ventaja de precisar la fecha de entrada al país receptor. En cambio, dado el número importante de personas que cruzan la frontera, pocos países tienen informaciones completas al respecto. Ciertas categorías de migrantes se encuentran en las estadísticas por el trato diferencial que les está dado: migrantes laborales, familiares de migrantes, estudiantes, refugiados, etc. Mientras tanto, los indocumentados

¹² Adoptadas por los Estados miembros en 1976 y sujetas a revisión en 1997 (Naciones Unidas, 1998).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

obviamente no están incluidos en las estadísticas, lo que da lugar al establecimiento de diferentes métodos para estimar su número de manera indirecta¹³. Finalmente, las encuestas en las familias muchas veces incluyen el lugar de nacimiento y la nacionalidad de los particulares, lo cual permite sacar conclusiones sobre el número de migrantes – tanto legales como ilegales – en un país. (Naciones Unidas, 1998).

Otra dificultad concierne la naturaleza compleja y multifacética del fenómeno migratorio. Según las particularidades históricas, culturales y sociales de cada región pueden cambiar las variables de la migración internacional. Asimismo, no hay que olvidar que la migración es un fenómeno a largo plazo, que requiere de un marco temporal mucho más amplio para un análisis profundo y fundado. Consecuentemente, la presente investigación no pretende ser exhaustiva, sino que se limitará a dar conclusiones provisionales y descubrir tendencias sobre los procesos migratorios que pueden ser completados por investigaciones futuras o por nuevas evidencias empíricas.

¹³ Un método consiste en enumerar las expulsiones de migrantes indocumentados de un país dado, o sus arrestos en la frontera, a condición de tomar en cuenta la eficacia de los controles, o la mención múltiple del mismo migrantes en las estadísticas. En general, estos métodos indirectos tienen muchas limitaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO I

LOS PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN DE LOS NOVENTA Y LAS TEORÍAS DE LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES

"El migrante laboral no es un producto del siglo XX. Mujeres y hombres han salido de sus países de origen en busca de trabajo en otros lugares, desde que se introdujo el principio del trabajo pagado. La diferencia hoy día es que existen mucho más migrantes laborales que en cualquier período de la historia de la humanidad. Millones de personas que ahora ganan su vida - o buscan un empleo pagado - llegaron como extranjeros a los países donde residen. No hay ni un continente, ni una región del mundo, que no tenga su contingente de migrantes laborales."

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos

1.1. Los procesos de regionalización de los noventa

Los procesos de regionalización están estrechamente vinculados con el fenómeno de la mundialización. Tal vez la desaparición del Estado-nación como actor principal del sistema internacional en la Posguerra Fría no deba ser considerada como un proceso absoluto, sino relativo, en el sentido de una pérdida de importancia del Estado frente a los nuevos actores colectivos. Así pues, recientemente la región - en su acepción tanto transnacional como local - ha adquirido mayor importancia en los acontecimientos mundiales. La interpretación del fenómeno, por cierto, varía según los analistas: ¿Son los procesos de regionalización parte integrante de la mundialización - en el sentido en que la nueva

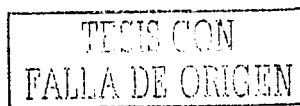
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

división mundial del trabajo requiere espacios económicos más amplios que los nacionales? ¿O, al contrario, son los procesos de regionalización una especie de reacción defensiva contra los riesgos de la mundialización? Cualquiera que sea la respuesta, en la actualidad el fenómeno ha cobrado una nueva importancia: en los últimos años asistimos a una verdadera escalada de procesos de regionalización, a tal punto que una buena tercera parte de estos procesos existentes hoy día surgió entre 1989 y 1994 (Rosas, 2001). Se pueden mencionar varias causas para explicar este fenómeno:

- El fin de la Guerra Fría implicó una reestructuración del mundo. Mientras que el mundo bipolar favorecía los procesos de regionalización que reproducían la estructura hegemónica dual del mundo¹, actualmente nos encontramos en un contexto multipolar que da lugar al surgimiento de nuevos poderes y la pérdida de importancia de otros. Con la desaparición de la lógica de la Guerra Fría, los países tienen la opción de buscar sus alianzas fuera del sistema dual y el margen de acción de las regiones aumenta.
- La decadencia relativa de la hegemonía económica de Estados Unidos dejó un vacío de poder que tratan de llenar otras regiones del mundo.
- La larga y difícil negociación entre los miembros del GATT durante la Ronda Uruguay (1986-1994) inició una crisis del sistema multilateral de comercio. El estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales habría provocado el surgimiento de un número creciente de procesos de regionalización como alternativa al multilateralismo².
- La decisión de Estados Unidos de optar por los acuerdos regionales como instrumento estratégico para reemplazar las reglamentaciones multilaterales ejerció una influencia sobre las demás regiones. Tanto el acuerdo que Estados Unidos

¹ Según Rosas, a finales de los noventa disminuyeron las *prestiones hegemónicas globales* que ejercieron Moscú y Washington a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, dando paso a *presiones hegemónicas regionales*, representadas por países como Brasil dentro del Mercosur, de India en la Asociación del Sur de Asia para la Cooperación Regional o de Alemania en la Unión Europea (Rosas, 2001:38-39).

² La crisis se originó principalmente en el nuevo proteccionismo de las naciones industrializadas y dio lugar a la creación de la Organización Mundial del Comercio. Cabe destacar que el artículo XXIV del GATT, que sobrevivió a la incorporación de esta institución a la OMC y que representa una excepción al principio de la *nación más favorecida*, se convirtió con el tiempo en "la justificación jurídica para la existencia de innumerables procesos de regionalización intergubernamental" (Rosas, 2001:38).



concluyó con Canadá en 1989 como el dinamismo de la unificación europea provocó que otras regiones siguieran este modelo. Destacan como causas la voluntad de seguir el buen ejemplo, la existencia de presiones exteriores o, más probablemente, la percepción de las causas negativas del aislacionismo y el deseo de no “quedarse fuera”.

1.1.1. Definiciones

Como fenómeno novedoso, los procesos de regionalización de los ochenta y noventa originaron una literatura teórica muy amplia. Nos basaremos en este trabajo en la definición de Cristina Rosas, según la cual el regionalismo “involucra la participación de dos o más Estados que deciden profundizar las relaciones mutuas, esencial, aunque no exclusivamente, en el terreno económico, y para ello eliminan obstáculos como los aranceles al flujo de los bienes y los servicios, posibilitando el libre tránsito de capitales y en muchos casos de personas, y, como se observa en la Unión Europea, pueden evolucionar hacia la configuración de una moneda y un banco central únicos, y a la creación de entidades supranacionales que gobiernan el mercado ampliado” (Rosas, 2001:35). Más adelante, en la misma obra, la autora define el regionalismo como “manera en que se produce la colaboración política intergubernamental, cuyo principal objetivo es fomentar la cooperación económica entre los Estados participantes” (cit. en Rosas, 2001:52)³.

De estas definiciones se pueden rescatar tres ideas esenciales: 1) El regionalismo casi siempre se enfoca en cuestiones económicas, 2) A pesar de ello, el regionalismo es principalmente una interacción *política* entre Estados, y 3) El regionalismo no es una noción unívoca, sino que incluye un sinnúmero de procesos particulares cuyos objetivos, resultados o grado de integración pueden variar sustancialmente según el caso. Si bien el objetivo general de los procesos de regionalización puede ser considerado la promoción del bienestar de las naciones involucradas y la reducción de los conflictos entre ellos⁴, los

³ El regionalismo se distingue por lo tanto de la *regionalización*, que es “el proceso mediante el cual el comercio y la inversión en el interior de un espacio geográfico dado crecen más rápidamente que el comercio y la inversión de dicha zona con el resto del mundo” (Rosas, 2001:52). Cabe destacar también que en este trabajo nos interesa el regionalismo interestatal o intergubernamental, mientras que la misma autora llama la atención hacia la importancia creciente del regionalismo transestatal (la cooperación entre partes de un Estado con partes de otros) y el regionalismo intraestatal (la cooperación entre partes de un mismo Estado).

⁴ Según este argumento, el aumento del comercio entre los socios puede reducir el riesgo de conflictos intraregionales, que se vuelven demasiado costosos. Así mismo, aumentan la seguridad intraregional y la

objetivos más específicos pueden variar según el contexto histórico-geográfico de la región, las intenciones expresadas en el tratado, o según se trate de países económicamente fuertes o débiles. Para los países industriales, los principales objetivos indudablemente son la producción a gran escala, posibilitada por un incremento del tamaño del mercado (y que significa a su vez un incremento de la competitividad a escala mundial) y el aumento del poder de negociación frente a terceros. Para los países pobres, a estos argumentos se añaden la aceleración del desarrollo económico de los países involucrados y el mejor implemento de las reformas estructurales a través de presiones externas⁵.

Implícitamente, los objetivos de los procesos de regionalización conllevan la cuestión del costo-beneficio de los mismos. Aunque las teorías económicas tradicionales tienden a predecir beneficios para los países involucrados en procesos de regionalización, en los hechos hay que cuestionar la supuesta homogeneidad de los "países beneficiados". Al analizar las consecuencias de los procesos de regionalización, no sólo hay que distinguir entre los países desarrollados y los países en vía de desarrollo, sino también entre los actores o sectores industriales de un mismo país. Los beneficios y las pérdidas raramente están repartidos de manera equitativa. Es más, el mismo actor puede ser afectado de manera muy distinta por el mismo proceso, por ejemplo como consumidor o empleado.

Con respecto al grado de integración de los procesos de regionalización, se pueden distinguir seis niveles distintos:

1. *El acuerdo o la zona de comercio preferencial, que permite otorgar un trato preferencial en los aranceles que se aplican entre los países involucrados. Sin embargo, se mantiene la independencia de los países para fijar los aranceles frente a terceros.*

confianza mutua gracias a una mayor cooperación transfronteriza. Según los cálculos económicos del Banco Mundial, la duplicación del comercio reduciría el riesgo de conflictos entre los socios de unos 17% (Banco Mundial 2000:13). Sin embargo, no hay que olvidar que los acuerdos comerciales también pueden provocar conflictos en el caso de una distribución desigual de los beneficios entre las regiones.

⁵ El profesor de la Universidad de Gotemburgo (Suecia) Björn Hettne distingue explícitamente entre los países pobres y ricos en lo que se refiere a los objetivos del regionalismo. Mientras que los acuerdos regionales permiten a los países ricos ejercer el poder, aumentar el control de la seguridad regional, acceder a la toma de decisión de los socios más pobres, incrementar su poder de negociación, controlar más estrictamente las migraciones o regular los asuntos ecológicos, para los países pobres son una manera de disminuir las diferencias con los países más avanzados en cuanto a su ingreso y nivel de desarrollo, apoyar la modernización de su economía través del acceso a los mercados, el capital y la tecnología de sus socios, garantizar su estabilidad económica y evitar conflictos internos (Hettne, 2000: 1-2).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2. *La zona o el área de libre comercio*, en la cual se eliminan todos los obstáculos al comercio recíproco (arancel cero). Se mantiene la independencia de las políticas comerciales frente a terceros.
3. *La unión aduanera*, que, además de lo anterior, establece un arancel externo común para terceros.
4. *El mercado común*, que, además de lo anterior, implica la libre circulación de los capitales, los bienes y el trabajo.
5. *La unión monetaria*, en la cual se unifican las políticas monetarias, fiscales y socioeconómicas. Se establece una moneda común bajo el control de un banco central.
6. *La integración política*, que implica la creación de entidades supranacionales cuyas decisiones son obligatorias para los miembros. La integración se extiende a las áreas militares y de política exterior⁶ (Rosas, 2001).

1.1.2. El "nuevo" regionalismo

A pesar de su importancia actual, el fenómeno del regionalismo no es nuevo. Históricamente, se pueden buscar sus orígenes en el mercantilismo del siglo XVII, precursor de los actuales procesos de regionalización comerciales⁷. Después de la Segunda Guerra Mundial, surgieron procesos de regionalización en casi todos los continentes del mundo⁸. Sin embargo, estos últimos se distinguen de aquellos de los noventa por algunos rasgos importantes, por lo que los especialistas hablan de un "viejo" y un "nuevo" regionalismo. En efecto, con algunas pocas excepciones, los procesos de integración de la Posguerra carecían de una importancia real. Se puede hablar de una falta de importancia relativa, ya que estas iniciativas regionales representaban un papel secundario frente a los grandes acontecimientos de la Guerra Fría; pero también carecían de una importancia interna: los procesos de regionalización tradicionales buscaban promover el desarrollo

⁶ El TLCAN es un típico ejemplo del segundo nivel (Zona de Libre Comercio), incluyendo algunos aspectos del cuarto, en particular con respecto a los asuntos laborales y de medio ambiente. Un ejemplo clásico del Mercado Común sería la Comunidad Europea según el Tratado de Roma, mientras que la Unión Europea actualmente se entiende como Unión Monetaria.

⁷ Evidentemente, existe una diferencia importante entre los "precursores" de los procesos de regionalización, fundados en la explotación colonial, y el carácter en mayor o menor medida voluntario de los procesos de regionalización actuales (Rosas, 2001).

⁸ Para América Latina y el Caribe, se pueden mencionar: el ALADI de 1960, el Mercado Común para América Central (MCAC), el Pacto Andino (PA) de 1969 o el Mercado Común del Caribe (MCC) de 1972.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

industrial mediante la expansión de los mercados y el establecimiento de barreras proteccionistas hacia terceros. Sin embargo, como incluían economías muchas veces competitivas y no complementarias, estos procesos de integración nunca adquirieron un mayor peso en el sistema económico mundial (Smith, 2000). Según las palabras de Rosas, "posiblemente con la excepción de las Comunidades Europeas, buena parte de estos procesos de regionalización carecieron de una dinámica definida y en la mayoría de los casos tuvieron que ser reestructurados o disueltos, salvo en aquellos en que las grandes potencias los sostuvieron a toda costa en la dinámica de la confrontación Este-Oeste" (Rosas, 2001:56).

En cambio, el objetivo de los procesos de regionalización de la Posguerra Fría ya no sería la protección de los mercados, sino la integración de la región en una economía mundial, con la ambición de evitar su exclusión del sistema económico internacional. Así pues, la economista Sylvia Saborio describe el resurgimiento de los procesos de regionalización de los noventa en los siguientes términos: "Como parte de la agenda ampliada de las reformas económicas, están orientados hacia fuera, más que hacia dentro. En vez de cerrarse frente a las inversiones, las buscan como una fuente de capitales y tecnología (...). Se basan principalmente en indicios del mercado y fuerzas competitivas, más que en intenciones estatales (...)" (cit. en Smith, 2000:330). En otras palabras, se trata de un "regionalismo abierto", que se opone al sistema de sustitución de importaciones vigente hasta finales de los setenta. Ello no impide, sin embargo, un cierto grado de trato preferencial y de solidaridad entre los miembros de una región.

De la misma manera que los objetivos también cambió la importancia cuantitativa de los procesos de regionalización. Como consecuencia del temor a un fracaso del sistema multilateral del comercio, después de 1989 hubo una proliferación de acuerdos regionales, y la tendencia actual es hacia la consolidación y el incremento de los procesos de regionalización en todas partes del mundo⁹.

⁹ Mencionemos, entre otros, la Comunidad Económica Africana (CEA) de 1991, la Unión Árabe del Magreb (UAM) de 1989, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMAO) de 1994, el Mercado Común para el Sur y el Este de África (MCSEA) de 1993, la Comunidad para el Desarrollo de África del Sur (CIDAS) de 1992, el Consejo de Cooperación Árabe (CCA) de 1989, el SICA de 1991, el Grupo de los Tres (G-3) de 1991, el MERCOSUR de 1991, la Asociación de Estados del Caribe (AECA) de 1994, el TLCAN de 1994, el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALCCAEEUU) de 1989, y el APEC de 1989 (Rosas, 2001:57-58).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Finalmente, el contexto en el que se desarrollan los nuevos procesos de regionalización ha cambiado. De un orden bipolar, nos trasladamos hacia un orden internacional multipolar, lo que permite a las regiones desempeñar un papel más destacado en el sistema internacional. Esto lleva al analista Björn Hettne a sostener que los nuevos procesos de regionalización ya no se hacen desde afuera y arriba (léase, bajo la supervisión de las superpotencias), sino desde el interior y desde abajo. Lo novedoso sería pues no tanto la naturaleza de los nuevos procesos de regionalización, sino el momento histórico en que se desarrollan (Rosas, 2001).

Un rasgo posiblemente descuidado por muchos es la existencia reciente de relaciones bilaterales o regionales entre países industrializados de alto ingreso y países en vía de desarrollo. Este aspecto tiene que ver con el carácter multidimensional de los nuevos procesos de regionalización. Tradicionalmente, estos procesos se iniciaban por razones exclusivamente económicas, y una cooperación entre países económicamente desiguales parecía poco viable. En cambio, una mayor interrelación entre países con niveles socioeconómicos muy distintos puede ser legítima si se toman en cuenta razones políticas, culturales o de seguridad nacional.

Aunque los procesos de integración involucrando a países ricos y pobres no son nuevos, hay que destacar el carácter original de una cooperación económica entre dos países tan desiguales como México y Estados Unidos, por ejemplo. El acercamiento económico, en el marco del TLCAN, entre dos países con características socioeconómicas tan distintas no tiene precedentes. No olvidemos que antes de la firma de este tratado en 1989, el Producto Interno Bruto de México representaba tan sólo el 4% del de Estados Unidos (Szekely, 1991:293). Esta tremenda desigualdad sólo puede compararse con la situación de los países de Europa Central y Oriental frente a la Unión Europea. Actualmente, el PIB total de los países del Este corresponde al 4% del de Europa Occidental, o sea, al 1/9 del PIB *per capita* de esta región (Zielonka, 2001:520). En el caso de la futura ampliación europea hacia el Este, se iniciará un proceso de regionalización incluyendo a países social y económicamente muy distintos.

1.1.3. Los procesos de regionalización como fenómeno multidimensional

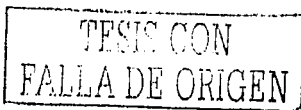
La mayoría de las teorías actuales sobre el regionalismo parte de planteamientos económicos, que pueden ofrecernos una visión optimista o pesimista del nuevo regionalismo, según sea el caso¹⁰. Consideran que la liberalización del comercio dentro de una región puede aumentar el bienestar de los países gracias a una mayor competitividad frente a terceros. Además, las adaptaciones estructurales de los países en desarrollo en el marco de los acuerdos regionales aumentarían la convergencia de éstos con las estructuras e instituciones de los países más ricos y favorecerían el bienestar de todos. A diferencia de las teorías clásicas, los modelos recientes generalmente concluyen que los acuerdos regionales son benéficos para los países, aunque las ganancias sean bajas, particularmente para los países en vía de desarrollo (Tichy, 1982).

El carácter abstracto y el enfoque limitado de las teorías económicas son una carencia seria cuando se trata de estudiar fenómenos políticos, sociales o culturales vinculados con los procesos de regionalización, como lo es la evolución del fenómeno migratorio en el marco de los acuerdos regionales. Los modelos matemáticos utilizados por los economistas liberales y aplicados indistintamente a todos los países del mundo, no logran analizar la complejidad del fenómeno del regionalismo, o llegan a generalizaciones incapaces de dar cuenta de las condiciones específicas de cada región.

Desde hace algunos años, un grupo de teóricos europeos reunidos en el seno del UNU/WIDER¹¹ se distancia de los planteamientos limitados de las teorías económicas, buscando un nuevo tipo de análisis que tome en cuenta el carácter multidimensional de los procesos de regionalización y que incluya aspectos económicos, políticos, sociales y

¹⁰ A partir de los años cincuenta, algunos teóricos de la integración, como Jacob Viner y Richard Lipsey, habían analizado los costos y beneficios de los acuerdos regionales en palabras de creación y desviación de comercio. Según sus teorías liberales, sólo el libre comercio a escala mundial podía aumentar el bienestar global. La integración regional estaba percibida como segunda mejor solución, que había que evitar desde el punto de vista económico. Los teóricos clásicos de la integración utilizan modelos matemáticos que toman en cuenta las diferentes variables económicas del fenómeno. Por su carácter demasiado teórico, estos modelos a menudo se contradicen entre sí. Padeecen de un carácter abstracto (parten de suposiciones y condiciones particulares), estático y de análisis parcial (los productos y factores de producción están dados y homogéneos) (Tichy, 1982). Hoy día, hay que reconocer que el analizar los procesos de regionalización únicamente desde el punto de vista de la creación y desviación del comercio es demasiado limitado.

¹¹ The United Nations University / World Institute for Development Economics Research. Entre estos teóricos destacan el profesor de la Universidad de Gotemburgo Björn Hettne y el director del Instituto para la Economía Mundial en Budapest András Inotai. Obviamente, pueden existir teorías alternativas fuera del UNU/WIDER. La UNCTAD tiende a apoyar el mismo punto de vista y enfatiza aspectos desarrollistas y culturales aparte de los aspectos tradicionales económicos.



culturales. Puesto que la ambición esencial de los acuerdos regionales es la creación de una coherencia y una identidad regional – sostienen – los nuevos procesos de regionalización van más allá de los acuerdos de libre comercio o las alianzas de seguridad (Hettne, 2000). Entre estos analistas predomina la conciencia de que una integración eficiente requiere más que una reducción de aranceles y cuotas. Las motivaciones políticas pueden ser tanto o más importantes que las consideraciones económicas para el desarrollo de los procesos de regionalización. Como lo formula Smith, “La integración regional se basa en fundamentos políticos. La integración no sólo es una empresa económica. (...) La integración requiere una convergencia clara y abierta de los intereses políticos para todos los países involucrados. Ello no significa que los intereses políticos tienen que ser idénticos. Significa que tienen que ser compatibles y claramente conocidos.” (Smith, 2000:259).

Los factores no económicos no sólo son esenciales para explicar el surgimiento de los procesos de regionalización, sino también para analizar los efectos de éstos sobre los diferentes países. Las consecuencias socio-económicas de los procesos de regionalización – las adaptaciones estructurales – pueden provocar tensiones políticas y sociales en algunas regiones, mientras que la desaparición de una parte de las industrias nacionales como consecuencia de una competencia extranjera más agresiva puede significar problemas de desempleo o una baja general de los salarios. Para dar cuenta de la complejidad de los fenómenos regionales, también habría que analizar el conjunto de los actores afectados por ellos. Los actores del regionalismo siguen siendo los Estados, pero la importancia de algunas instituciones, organizaciones o movimientos regionales, va creciendo.

Por lo tanto, es menester enfocar la pluralidad de los procesos de regionalización, en función de la geografía y de los actores. De ahí el interés de las teorías que toman en cuenta los factores no económicos. Estamos convencidos que el fenómeno migratorio puede y debe ser estudiado como un aspecto de los nuevos procesos de regionalización, al mismo nivel que cualquier otra cuestión política, social y cultural.

1.2. Teorías de las migraciones internacionales

Históricamente, la migración no es un fenómeno nuevo. Por el contrario, ha ocurrido en una gran parte de la historia humana y en casi todas partes del mundo. El analista James

Hollifield subraya que sólo con la aparición del Estado-nación en el siglo XVI se impuso la costumbre de identificar las poblaciones a una unidad territorial y una forma de gobierno definidos. Las instituciones nacionales se desarrollaron aún más en los siglos XIX y XX, dificultando el cruce de las fronteras nacionales a través de formalidades administrativas, como el pasaporte o el visado. (Hollifield, 2000) Ello no impidió que en los dos últimos siglos, un número impresionante de personas cambió de región o de país, particularmente en el contexto de la revolución industrial, de las dos guerras mundiales, o de la descolonización. En el siglo XIX, varias olas de personas salieron de Europa en busca de una vida mejor en el continente americano. En el siglo XX, el fenómeno se extendió a todas partes del mundo, y hoy día pertenece a la experiencia común hablar de los turcos en Alemania, los argelinos en Francia o los mexicanos en Estados Unidos¹².

El fin de la Guerra Fría produjo a su vez una nueva ola de migraciones, antes que nada en Europa. La reestructuración del sistema económico mundial en la segunda mitad de los ochenta ya había generado un incremento de los flujos migratorios debido a los desequilibrios en el mercado del trabajo y las creciente disparidades económicas y sociales entre las regiones y los países. Al mismo tiempo, el clima económico en los países desarrollados se vuelve cada vez más desfavorable a la inmigración. Las recesiones del crecimiento económico y el incremento impresionante del desempleo a principios de los noventa llevaron a los países receptores a establecer un número creciente de obstáculos a todo tipo de movimientos migratorios (Naciones Unidas, 1998).

La realidad – “sólo” 125 millones de personas viven fuera de su país de origen según las estimaciones de la *Organización Internacional sobre Migraciones* (OIM), lo que hace de la gran mayoría de la población mundial (6 mil millones) unos sedentarios – no impide que cada ola de migración produzca entre las sociedades un sentimiento de crisis. El miedo

¹² Massey et alii distinguen cuatro periodos en la historia de las migraciones internacionales: el *periodo mercantil* duró de 1500 a 1800 y estuvo dominado por flujos migratorios saliendo de Europa en el contexto de los procesos de colonización. Durante el *periodo industrial*, iniciado a principios del siglo XIX, más de 48 millones de personas salieron de diferentes países industrializados de Europa para buscar una nueva vida en el continente americano. La Primera Guerra Mundial y la Gran Depresión iniciaron un *periodo de migración limitada* que duró hasta los sesenta y durante el cual varios países receptores introdujeron leyes restrictivas con respecto a la inmigración. En el *periodo de migración post-industrial*, la inmigración se ha vuelto un fenómeno global, con el número y la variedad de países receptores y expulsores de migrantes aumentando constantemente. Europa Occidental experimentó un cambio drástico de expulsor a receptor de migrantes, mientras que la migración originada en los países en desarrollo ha aumentado de manera impresionante (Massey e.a., 1998).

a lo desconocido o lo diferente pueden jugar un papel tan importante como las consideraciones más prácticas, el temor a la sobrepoblación o el de perder su trabajo, particularmente en los grandes países receptores de migrantes. Las crecientes expresiones racistas de los partidos de extrema derecha en los países de Europa Occidental o la obsesión estadounidense con los asuntos de seguridad fronteriza sólo son una expresión de este sentimiento de crisis.

El incremento reciente de los flujos migratorios es un hecho real. En Estados Unidos, se ha llegado a una tasa histórica de 26.3 millones de inmigrantes, lo que representa el 9.8% de la población de este país. En Europa Occidental, asistimos a un semejante ingreso de extranjeros: en 1990, éstos representaban el 8.2% de la población en Alemania, el 6.4% en Francia, el 16.3% en Suiza y el 5.6% en Suecia. No ha de extrañar que algunos hablan de las últimas cuatro décadas del siglo XX como de una "época de migraciones" (Brettell y Hollifield, 2000).

Respondiendo a este nuevo contexto, las investigaciones sobre los fenómenos migratorios en las diferentes disciplinas de las ciencias sociales aumentaron en los últimos años. Antes de estudiar las causas de las migraciones, las características de los flujos de persona o sus efectos sobre los países receptores, algunos investigadores se esfuerzan por definir a los migrantes, cuestión muchas veces implícita, pero no sin ambigüedades, como veremos más adelante. Según la definición de las Naciones Unidas, "un migrante internacional es una persona que reside en un país y se establece en otro" (Naciones Unidas, 1998:8). Mientras tanto, Keeley sostiene que "el estudio sobre la migración se enfoca generalmente en los cambios de residencia que implica el trasladarse de una unidad política a otra, como el municipio, la provincia, el estado o la frontera internacional" (Keeley, 2000:44). Sin embargo, no todos los individuos que cruzan una frontera se consideran como migrantes. Es menester definir los criterios que distinguen a un turista o un hombre de negocio que cruzan temporalmente una frontera internacional, de un migrante. La "temporalidad" puede ser un criterio insuficiente, ya que "ciertos turistas permanecen más tiempo en los países que las personas admitidas para un trabajo estacional o para una formación profesional" (Naciones Unidas, 1998:8). En la práctica, para los investigadores la cuestión se resuelve por los documentos oficiales que están consultando, como los registros administrativos, los censos y encuestas o las estadísticas ya existentes.

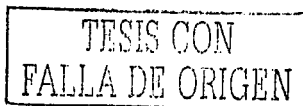
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Por incompletos o tendenciosos que sean estos documentos¹³, muchas veces los investigadores los utilizan como base de su análisis, aceptando implícitamente los criterios administrativos para definir a los migrantes. En general, los gobiernos se fundamentan en criterios de nacionalidad y en los motivos del ingreso al país – es decir, en criterios jurídicos. Los problemas surgen cuando se trata de comparar el fenómeno en varios países, ya que cada Estado tiene sus propias leyes y reglamentos sobre la inmigración. Los administradores y legisladores en diferentes países no siempre tienen los mismos intereses.

Generalmente, las legislaciones nacionales y las convenciones internacionales firmadas por los Estados coinciden en distinguir varias categorías de migrantes. Sin lugar a dudas, la distinción entre migrantes *internos* e *internacionales* es unívoca. Otras pueden ser más ambiguas, como es el caso de las categorías de *migrante voluntario* (léase “migrante económico”) y *forzado* (léase “refugiado”). Estas distinciones raras veces respetan la complejidad de las motivaciones y decisiones humanas. En efecto, ¿qué tan voluntaria puede ser la decisión de salir de su país de origen por la necesidad de buscar una mejor oportunidad de trabajo – y por ende, de sobrevivencia – en el extranjero? Asimismo, hay que destacar que numerosos migrantes “forzados” potenciales deciden permanecer en su país a pesar de las persecuciones de las cuales son víctimas. A menudo, los refugiados y los migrantes laborales se confunden en cuanto a los efectos que tienen sobre la economía y la sociedad del país receptor. Los prejuicios sociales y la opinión pública tratan de igual manera a estas dos categorías de migrantes, aunque éstos reciban un trato muy distinto por parte de la administración del país de destino.

Por su carácter complejo y multifacético, el fenómeno de la migración ha sido el objeto de estudio de casi todas las disciplinas sociales, lo que lo convierte en un campo multidisciplinario por excelencia. Ahora bien, no es hasta recientemente que hubo intentos de análisis multidisciplinarios de los fenómenos migratorios, debido principalmente a la creciente conciencia de la complejidad del asunto, así como de las debilidades de un estudio limitado a un sólo enfoque. En los siguientes párrafos, mencionaremos brevemente

¹³ No hay que olvidar que los registros de los gobiernos no se establecen en función de las investigaciones académicas, sino que tienen un uso exclusivamente administrativo. La mayoría de los Estados establece registros administrativos con el propósito de ejercer un cierto control sobre la inmigración, objetivo ajeno a la investigación.



las diferentes teorías y los enfoques que intentan explicar y describir los fenómenos migratorios.

1.2.1. La perspectiva económica: causas y efectos de la migración

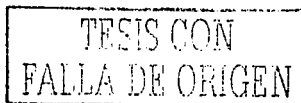
Aunque los historiadores y los sociólogos fueron los primeros en estudiar el fenómeno migratorio, son las teorías económicas las que, hasta hoy, tienen más peso en el mundo académico. Estos enfoques tratan de explicar las causas de las migraciones y los efectos que éstas tienen sobre la sociedad del país receptor mediante factores exclusivamente económicos. Utilizan modelos económicos que intentan predecir las tendencias migratorias mediante variables como el costo de la migración, el nivel de los salarios en el país de origen y de destino, la capacidad de los trabajadores, etc. Estos modelos tienen varias limitaciones, ya que los factores económicos no pueden ser una base suficiente para explicar o predecir fenómenos sociales si no toman en cuenta las variables sociales y culturales. Sin embargo, es menester mencionar las teorías principales:

La *teoría neoclásica macroeconómica* considera que la migración es el resultado de las diferencias de niveles de salario y el desempleo entre los países. Las regiones con abundancia de mano de obra y falta de capital expulsan personas hacia las regiones más ricas. Una variante es la *teoría neoclásica microeconómica*, que analiza las decisiones correspondientes a las que se enfrentan los individuos en tal situación¹⁴.

La *nueva teoría económica* transfiere la decisión individual hacia la familia o el grupo social. La migración es una de varias opciones de un grupo para aumentar su bienestar o escapar de la pobreza. El grupo (la familia) decide cuál de sus miembros es el más apto a emigrar y así, intenta diversificar el ingreso de la comunidad¹⁵. Por lo tanto, el núcleo de esta teoría es el concepto de la "diversificación de los riesgos" (Keeley, 2000). "Son las colectividades específicas - los hogares, las redes familiares y otras formaciones locales

¹⁴ La teoría neoclásica está basada en los principios de la teoría económica clásica, que distingue entre los "factores expulsores" (*push factors*) y los "factores importadores" (*pull factors*) de migrantes. Según esta teoría, la migración a lo largo debería producir un equilibrio entre las regiones en cuanto al desarrollo mundial (Schmitter, 2000). Sin embargo, no hay que olvidar que la migración, lejos de aumentar la productividad de las comunidades de origen, a menudo crea dependencia (de las remesas) o aumenta el consumismo, por imitación, de las comunidades pobres, sin que éstas tengan los medios adecuados para adaptarse a una vida más consumista.

¹⁵ La voluntad de aumentar el ingreso de la familia o la comunidad no dependería tanto, por cierto, de las diferencias salariales reales entre las regiones, sino de la *percepción* de estas diferencias por parte de los migrantes potenciales (Massey e.a., 1998).



emergentes – las que recurren activamente a la migración transnacional para preservar sus recursos materiales y culturales ante la tormenta neoliberal.” (Guarnizo, 2000:90).

A diferencia de las teorías precedentes, las *teorías del mercado laboral dual o segmentado* enfocan la economía de los países receptores. La migración no sería tanto el resultado de factores “expulsores” en los países de origen, sino más bien de la demanda laboral en los países industriales modernos. Los migrantes tendrían el papel de llenar el vacío sectorial o estacional del mercado laboral en los países industriales, particularmente a través de empleos no calificados y con poca perspectiva de movilidad social, que no atraen a los trabajadores nacionales aun en épocas de alto desempleo (Massey c.a., 1998).

Finalmente, cabe mencionar una variante del *mercado dual*, que es la *teoría del sistema mundo*. A diferencia de la teoría anterior que postula una convergencia paulatina entre las regiones, los teóricos del sistema mundo sostienen que el sistema internacional mantiene y crea las desigualdades entre el centro y la periferia. Las nuevas condiciones del capitalismo global que surgieron como consecuencia del agotamiento del régimen fordista de la producción generaron una nueva división internacional del trabajo. Una de las consecuencias actuales es la reterritorialización del mercado laboral internacional. Mientras que las regiones industriales tradicionales “envejecidas” sufren de una saturación de mano de obra, las regiones emergentes del nuevo orden económico son un centro de atracción para los migrantes laborales. La migración, por lo tanto, responde a las necesidades (laborales) de los países capitalistas. Las desregulaciones y privatizaciones de los mercados emprendidas en los países pobres alentaron aún más los flujos migratorios. Así pues, los migrantes deben ser considerados en función de los cambios ocurridos en la nueva división internacional del trabajo, como reactores pasivos manipulados por el sistema capitalista mundial (Schmitter, 2000).

Estamos de acuerdo con Massey et alii en que las diferentes teorías económicas, con todo el interés que tienen, no son suficientes para explicar el fenómeno migratorio en su totalidad. “Los estudios demuestran que los migrantes internacionales no vienen de lugares pobres y aislados, desconectados de los mercados mundiales, sino de regiones y naciones que experimentan cambios y un desarrollo rápido, como consecuencia de su incorporación al comercio, la información y las redes de producción mundiales. A corto plazo, la migración internacional no se genera por una falta de desarrollo económico, sino por el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mismo desarrollo" (Massey e.a., 1998:277). El argumento que la diferencia de desarrollo entre las regiones es el factor más importante, o incluso el único, para determinar la evolución de los flujos migratorios, ya no se puede considerar válido. Es más, el desarrollo de una región puede incrementar los flujos migratorios a corto plazo al aumentar las exigencias de los migrantes potenciales y los recursos necesarios para emigrar. El informe de las Naciones Unidas, por su parte, alega que "las migraciones internacionales son muy poco sensibles a las disparidades salariales" (Naciones Unidas, 1998:52).

Cabe mencionar que los últimos trabajos de investigación de la OIM niegan cualquier vínculo directo entre la pobreza, el desarrollo económico, el crecimiento demográfico y los cambios políticos y sociales por una parte, y la migración internacional por otra parte, alegando que las personas que viven en países en desarrollo necesitan recursos y relaciones para emigrar (OIM, 2002). Sin ignorar por completo el vínculo entre pobreza y migración, sostenemos con Massey et alii que las disparidades económicas entre las regiones no son una explicación suficiente, pero sí necesaria para la migración internacional, y que hace falta tomar en cuenta una multitud de factores políticos y sociales adicionales para hacer justicia a un fenómeno tan complejo. En los siguientes párrafos, mencionaremos algunas de las teorías más recientes que completan las teorías económicas mencionadas.

1.2.2. Las teorías sociológicas y las implicaciones sociales de la migración: de la integración al transnacionalismo

Las teorías económicas no prestan mucha atención a los factores sociales, culturales y políticos. Tradicionalmente, su objetivo era el de explicar los grandes flujos migratorios laborales que tuvieron lugar en la Posguerra y que se institucionalizaron a través de los programas de los *braceros* entre los gobiernos estadounidense y mexicano de 1942 a 1964, o a través de los acuerdos de *Gastarbeiter* entre Alemania y varios países europeos. Desgraciadamente, estas teorías no lograban explicar por qué, en la era de creciente recesión de los setenta y a pesar de una opinión pública cada vez más hostil, la inmigración no disminuía. Para resolver esta supuesta contradicción, había que tomar en cuenta nuevos factores sociales, culturales o políticos. El error de muchos teóricos ha sido el considerar a los migrantes exclusivamente como unidades de trabajo, lo cual impidió una comprensión más completa del fenómeno migratorio. En realidad, las relaciones sociales que el migrante

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

logra establecer en el país receptor, así como el proceso tras el cual crea campos sociales que vinculan a su país de origen con el país receptor, explica en gran medida el éxito o el fracaso de su experiencia en el extranjero.

La *teoría sociológica de las redes* intenta explicar la perpetuación de los flujos migratorios por la existencia de redes sociales – es decir, de diferentes tipos de “conexiones interpersonales que relacionan a los migrantes, antiguos migrantes y no migrantes en las regiones de origen y de destino a través de vínculos familiares, de amigos o de origen común” (Massey c.a., 1998:42) – que reducen los riesgos y los costos de la migración. Algunos analistas hablan del establecimiento de una verdadera “cultura de la migración” (Keeley, 2000) en los países expulsores y receptores, que perpetúa los flujos migratorios. Por una parte, las remesas aumentan los estándares aceptables de vida y posibilitan la emigración de un mayor número de candidatos; por otra parte, los nuevos valores introducidos por los migrantes en sus comunidades de origen afectan la cultura tradicional de estas comunidades y establecen la migración internacional como la “norma” para los jóvenes en edad de migrar (Massey c.a., 1998).

Estas ideas están intrínsecamente vinculadas con el concepto del “transnacionalismo”, definido como “el proceso tras el cual los inmigrantes crean y mantienen relaciones sociales multilaterales que vinculan a sus sociedades de origen con aquellas de residencia” (cit. en Schmitter, 2000:87). Estas relaciones sociales que traspasan las fronteras vinculan al migrante con dos sociedades al mismo tiempo y crean lo que Schmitter llamó las “identidades múltiples”¹⁶. La Tercera Revolución Tecnológica intensificó estas relaciones al ofrecer mayores facilidades de transporte y de comunicaciones transfronterizas a los migrantes potenciales. El concepto del transnacionalismo es particularmente interesante en el caso de la migración polaca hacia Alemania, ya que la relativa impermeabilidad de las fronteras antes de 1987 imposibilitaba la creación de redes sociales transnacionales. El

¹⁶ Según Schmitter, “el mantenimiento de vínculos con el país de origen y la condición de “semi-establecimiento” de los inmigrantes no parece muy sorprendente en el caso europeo, donde la mayoría de los países huéspedes no favorecen (...) el establecimiento permanente de los trabajadores supuestamente temporales, y donde muchos países expulsores activamente apoyan el mantenimiento de vínculos para asegurar el flujo continuo de las remesas valiosas. En Estados Unidos, las investigaciones pioneras por parte de Massey et alii fueron entre las primeras en llamar la atención sobre la persistencia y la creciente importancia de vínculos económicos, sociales y políticos entre los inmigrantes mexicanos y sus comunidades mexicanas de origen” (Schmitter, 2000:84-85).

transnacionalismo expresa pues una nueva realidad de la migración internacional y puede ayudar a analizar los cambios que ocurrieron desde finales de los ochenta.

Los factores económicos tampoco son suficientes cuando se trata de analizar los efectos de la migración sobre la sociedad de los países receptores. Si bien los efectos de los inmigrantes sobre el mercado laboral y la economía de los países industriales se encuentran en el centro de los debates sobre la inmigración, no hay que olvidar que los migrantes, por sus características demográficas, culturales y sociales, también tienen un impacto sobre otros aspectos de la sociedad. Cada vez más políticos en los países industrializados sugieren recurrir a la migración para resolver los problemas de los sistemas de pensión en los países que padecen de un envejecimiento de la población. Según Keeley, "numerosos países industriales están preocupados por los efectos de la baja fertilidad sobre la estructura de edad de la población y, por ende, sobre la mano de obra y la viabilidad de los sistemas de pensión gubernamentales. La baja fertilidad después del *baby boom* de la Posguerra es el origen de una población envejeciendo, y la de la preocupación por saber (...) si en el futuro existirán suficientes trabajadores para permitir a las personas jubiladas de recibir pensiones basadas esencialmente en modelos de redistribución de ingreso. Para resolver este problema, se ha sugerido un incremento de la edad de jubilación o de los impuestos. Otra sugerencia prevé un incremento de la migración para favorecer el crecimiento de la población (o evitar su decrecimiento), tener una mano de obra más joven e invertir la proporción entre trabajadores y jubilados" (Keeley, 2000:55)¹⁷.

Una cuestión anexa es la adquisición de la ciudadanía y la nacionalidad por parte de los migrantes. Aparentemente, se nota una gran diferencia entre los países europeos y los Estados Unidos en lo que se refiere al sistema de naturalización. En Estados Unidos, donde la inmigración es parte de sus mitos fundadores y el nacer en el territorio estadounidense implica automáticamente ser ciudadano del país (según el principio del *jus soli*), la naturalización es un proceso relativamente sencillo para los inmigrantes legales y sus

¹⁷ Sin embargo, estas propuestas sugieren varios problemas. Así, para mantener la estructura de edad y el tamaño de la población a un nivel constante, se requeriría un número muy elevado de migrantes sobre un largo periodo. La Comisión Europea calcula que para este propósito, "en la Unión Europea (...) se requerirían 4,5 millones de inmigrantes por año hasta 2007, y 7 millones hasta 2040 (cit. en Keeley, 2000:56). Mientras tanto, la inmigración actual en esta región corresponde a menos de un millón por año. Además, cabe destacar que una política migratoria de tal envergadura difícilmente sería políticamente sostenible, ya que produciría importantes cambios étnicos, religiosos o de identidad en la sociedad y con mayor seguridad se enfrentaría a un rechazo por parte de la opinión pública.

descendientes. En Europa, en cambio, se acumulan los obstáculos a la nacionalización y a la ciudadanía. Al derecho del suelo se opone el principio étnico del *jus sanguinis*. Lo interesante según las teorías más recientes, es que estas diferencias se vuelven cada vez más irrelevantes para los inmigrantes. "Legitimados por un discurso de los derechos humanos internacionales, los derechos e identidades se desvinculan cada vez más de la ciudadanía nacional, y los componentes legales de la ciudadanía se están reconstruyendo como el derecho universal del individuo, que es independiente de la nacionalidad" (Schmitter, 2000:86). Así las cosas, muchos países industriales aseguran a los migrantes importantes derechos cívicos y sociales, a veces políticos, aun cuando no les otorgan la nacionalidad. En el caso específico de la migración polaca hacia Alemania, la ampliación europea hacia el Este cambiará las bases de la adquisición de la ciudadanía para los polacos. En la medida en que la integración se profundiza y las leyes sobre las naturalizaciones se armonizan, las políticas de nacionalización de los países particulares pierden su importancia. Además, al existir dentro de la Unión Europea el principio del libre movimiento de personas la nacionalidad alemana podría perder su gran poder de atracción sobre los inmigrantes polacos una vez que Polonia adhiera a la UE.

1.2.3. La política y las migraciones internacionales: el papel del Estado

La mayoría de las teorías de las migraciones generalmente coincide en menospreciar la importancia de lo político en los flujos migratorios, sosteniendo que éstos últimos están determinados social y económicamente y que la eficiencia de las políticas migratorias de los Estados es mínima. Las verdaderas causas de la migración – las fuerzas económicas y las redes sociales – rebasarían la capacidad de control del Estado. En realidad, la disciplina de las Ciencias Políticas no se preocupó hasta en la década de los ochenta por la cuestión del papel del Estado en las migraciones internacionales.

La decisión de un país sobre quiénes ingresan a su territorio y con cuáles condiciones generalmente está considerada la esencia de la soberanía nacional. Desde principios de los setenta, casi todos los países receptores trataron de reafirmar su control sobre los flujos migratorios, a menudo a través del mismo tipo de políticas y como respuesta a los sentimientos hostiles en la opinión pública (IOM, 2002). Desde luego surge la cuestión del impacto de las políticas migratorias gubernamentales sobre los flujos migratorios. Mientras

que algunos analistas, como Massey, niegan que este impacto existe, otros, como Smith, sostienen que las políticas migratorias restrictivas y los controles fronterizos de los países industrializados impiden que un flujo incontrolado de inmigrantes suceda. Estas preguntas nos llevan a estudiar el marco legal e institucional que subyace a los flujos migratorios.

El aspecto que más llama la atención es la discrepancia entre los objetivos y los logros de las políticas migratorias. Existen varios "frenos" que limitan el control estatal absoluto de la inmigración y vuelven prácticamente imposible la perspectiva de un mundo con fronteras herméticas entre los países.

Primero, no hay que olvidar que el Estado no es un concepto unívoco, sino que es el reflejo de un sinnúmero de fuerzas e intereses. Los gobiernos a menudo dependen de intereses y organizaciones muy poderosas que pueden influir en contra o a favor de la inmigración. Así pues, el análisis del papel del Estado como ente homogéneo puede volverse problemático. La imposición de los intereses pro-inmigrantes explica porqué muchos países mantienen políticas liberales frente a los migrantes, aun en períodos de recesión económica que tenderían normalmente hacia una mayor restricción. Las políticas migratorias no sólo responden a una lógica económica, sino que dependen de fuerzas políticas y sociales (Hollifield, 2000).

Segundo, hay que subrayar que en el transeurso del tiempo los inmigrantes adquirieron derechos. Los estudios empíricos han demostrado que a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, los flujos migratorios dependieron mucho más de los cambios políticos que de los ciclos económicos. En el contexto de la lucha por los derechos civiles desde finales de los sesenta se creó un marco político-legal que también beneficia a los inmigrantes. Estos adquirieron derechos civiles, sociales y a veces políticos que sobrepasan las fuerzas económicas. En lo que se refiere a las leyes migratorias, hay que subrayar la importancia creciente de la reunificación familiar como criterio de admisión de los inmigrantes. Así pues, el control de la inmigración por parte del Estado está limitado por las leyes e instituciones del mismo país (Hollifield, 2000).

Finalmente, en un contexto de mundialización económica y de transnacionalismo social, el Estado se vuelve cada vez menos capaz de controlar los flujos de capital y trabajo en sus fronteras. La creciente importancia de actores y fuerzas no gubernamentales - empresas transnacionales, migrantes laborales, organizaciones privadas - es un rasgo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

distintivo de la Posguerra Fría. La demanda estructural de mano de obra por parte de las industrias de los países ricos es una ley inmutable, y si bien el Estado puede distorsionar o retardar el desarrollo de los mercados internacionales, no puede controlarlos en términos absolutos¹⁸. En vez de reducir la inmigración, a menudo un control restrictivo de las fronteras promueve la inmigración ilegal y el tráfico de personas.

Cualquiera que sean los impactos de las políticas migratorias nacionales sobre los flujos migratorios, éstos son el pretexto de debates públicos muchas veces cargados de emociones. Los argumentos manejados por los diferentes partidos van mucho más allá de la lógica económica y generalmente están basados en consideraciones políticas, culturales o ideológicas. Las posturas restriccionistas y admisionistas se basan en dos visiones opuestas del impacto de la inmigración sobre la sociedad. Mientras que el punto de vista liberal o smithiano parte del supuesto que las sociedades de mercado son flexibles, a tal punto que pueden absorber un alto número de inmigrantes sin que ello se repercute de manera negativa en el bienestar de la sociedad, la visión neo-malthusiana considera la sociedad como una entidad con un número limitado de recursos y trabajos, por lo que un ingreso ilimitado de inmigrantes tendría efectos catastróficos sobre la sociedad (Hollifield, 2000). Cabe destacar que en los últimos años – y particularmente después del fin de la Guerra Fría – la visión optimista y liberal de la inmigración ha dado paso a una visión más malthusiana y una concepción de la inmigración como amenaza. La prueba son los numerosos intentos para endurecer la política de inmigración en Estados Unidos¹⁹ y en Europa²⁰. Ello no significa que la inmigración realmente se haya reducido, sin embargo, demuestra que existe en la sociedad una mayor exigencia de controlar la inmigración y un incremento de comportamientos xenofóbicos en su contra.

A pesar de los límites y la falta de eficacia de las políticas migratorias, éstas interfieren indudablemente con los procesos migratorios. Los estudios sobre el marco legal e institucional de los flujos migratorios tienen el mérito de tomar en cuenta los factores que

¹⁸ En Alemania por ejemplo, la ley referente a la nacionalización y la ciudadanía, vigente de 1913 a 1999 y basada exclusivamente en el *jus sanguinis*, no pudo impedir que Alemania se convirtiera en el país de mayor inmigración en Europa (Hollifield, 2000).

¹⁹ Pensemos particularmente en la Propuesta 187 en California, en la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (HRIRA por sus siglas en inglés), o en la reciente reestructuración del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para aumentar su eficiencia.

²⁰ Recordemos la reciente política común de la UE para cerrar sus fronteras a la inmigración de países terceros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pueden frenar o alentar la migración más allá de las consideraciones económicas. En el mundo en el que vivimos nunca ha existido el libre flujo de personas entre las naciones, y el estudio del fenómeno migratorio a partir de variables exclusivamente económicas no corresponde a la realidad de la sociedad contemporánea. Así pues, "el control fronterizo reduce la posibilidad de aplicar modelos económicos estándares porque impide el libre movimiento del trabajo como factor de producción y, consecuentemente, porque impide el desarrollo de la migración internacional hasta su potencial más amplio" (Massey e.a., 1998:14).

Dada la incidencia de los factores políticos para el estudio de la migración internacional, sorprende que en la disciplina de las Relaciones Internacionales no se haya "descubierto" este tema desde hace varias décadas. No es hasta mediados de los noventa que se impuso en este campo de investigación la conciencia de que los movimientos de personas podrían tener impactos importantes sobre la seguridad y la soberanía de los Estados, o podrían influir en las relaciones entre los gobiernos. Los esfuerzos estadounidenses por vincular la cuestión migratoria con cuestiones de seguridad nacional van en este sentido.

De la misma manera sorprende la atención limitada que los organismos internacionales prestan a la cuestión migratoria. En efecto, existen muchos esfuerzos para reglamentar el comercio y las finanzas a escala de los organismos multilaterales. En cambio, poco se ha hecho para fomentar la cooperación internacional en cuanto a la migración, si se exceptúan los esfuerzos del ACNUR para los refugiados. Las organizaciones que podrían servir como base de una eventual cooperación - la *Organización Internacional sobre Migraciones* (OIM) o la *Organización Internacional del Trabajo* (OIT) - no han podido tener un papel muy activo al respecto. La institucionalización del flujo de migrantes laborales se hace, a lo más, en el ámbito bilateral mediante programas de trabajadores "huéspedes". Sin lugar a dudas, la gran excepción a esta regla es la Unión Europea y su sistema de Schengen, un sistema regional muy desarrollado para la inmigración (Hollifield, 2000).

La migración internacional es un fenómeno sumamente complejo y multifacético, que pierde al ser analizado desde un único punto de vista. Más bien, es menester tomar en cuenta todos los instrumentos académicos que nos permiten describir y explicar el fenómeno migratorio con sus causas, su continuación en el tiempo y sus consecuencias. Por

lo tanto, estimamos que cada teoría tiene su razón de ser y que sólo al combinar las diferentes interpretaciones económicas, sociales y políticas de las migraciones internacionales llegaremos a un entendimiento completo de este fenómeno.

1.3. La migración y los procesos de regionalización

Hemos visto que ni la migración ni el regionalismo son fenómenos nuevos. Más bien, habría que hablar de fenómenos "renovados", dado que en las últimas décadas cambiaron de manera cualitativa y reaparecieron con más intensidad que antes. ¿Porqué decidimos vincular la migración internacional con los procesos de regionalización en este trabajo? En primer lugar, hace falta llamar la atención hacia el vínculo implícito entre migración y regionalismo. No olvidemos que el regionalismo, en su forma más sencilla, concierne el intercambio comercial y financiero, mientras que la migración laboral abarca el intercambio de mano de obra. De hecho, la teoría económica tradicional considera al libre flujo de bienes, inversiones y personas como un todo inseparable. Asimismo, los datos históricos nos muestran que a finales del siglo XIX y hasta los años 1920, existía una estrecha relación entre los flujos comerciales, financieros y de personas (Miller, 95). Recordemos que esta época de gran liberalismo económico estuvo acompañada de una importante emigración europea hacia el continente americano. La separación formal (y no real) del movimiento de personas de los demás flujos económicos internacionales – cosa que nos parece tan evidente hoy día que apenas si la cuestionamos – es un hecho muy reciente en la historia moderna.

El analista James Hollifield subraya que actualmente, los Estados están más dispuestos a abrir sus economías al comercio²¹ que a la migración. El caso europeo parece ser una excepción a esta regla, ya que dentro de las fronteras de la Unión Europea, la tetralogía "libre flujo de comercio, capitales, servicios y personas" se ha vuelto realidad. Sin embargo, no hay que olvidar que incluso la Unión Europea sigue el esquema general cuando se trata de su relación con terceros: el intercambio comercial o financiero se acompaña en este caso con un mayor cierre de las fronteras frente a la inmigración.

²¹ Paralelamente, existen intentos por regular los flujos comerciales y financieros tanto a escala bilateral como multilateral. Pensemos en organismos multilaterales como el GATT y la OMC para los flujos comerciales, el FMI y el Banco Mundial para los flujos financieros.

A pesar de la separación formal entre los flujos de bienes, capitales y servicios por una parte, los flujos migratorios por otra, en la realidad no se puede pasar por alto la relación intrínseca entre estos diferentes tipos de flujos internacionales. Se pueden mencionar por lo menos tres aspectos que vinculan la migración con los procesos de regionalización.

Primero, cabe destacar que, aunque formalmente muchos acuerdos regionales se limiten a una reducción gradual de los obstáculos al comercio, en realidad afectan todos los aspectos de la vida de las sociedades. El desarrollo hacia un vínculo económico y comercial más estrecho entre dos países no puede sino influir en los fenómenos sociales como la migración. A menudo las teorías económicas sobre el regionalismo se basan en condiciones ideales que no existen en el mundo real. Así, raras veces reconocen que los ajustes económicos – condición o consecuencia de la integración económica – pueden tener costos sociales²² muy altos, particularmente cuando las relaciones comerciales incluyen a dos países con economías desiguales. En este caso, subraya Miller, “es de esperarse que los fuertes utilicen su poder para su propia ventaja y para incluir en el acuerdo formal elementos que van mucho más allá del comercio” (Miller, 1995:206). Los acuerdos comerciales, al no incluir cláusulas o capítulos referentes a las cuestiones sociales y políticas, forzosamente tendrán un costo muy alto para ciertos sectores de la sociedad. Como lo formula el mismo Miller para el caso americano, “una unión económica continental será mala para su salud si usted es una persona trabajadora a menos que – y hasta el momento en que – la migración y otros derechos se integren en el Tratado” (Miller, 1995:228).

Segundo, la migración, aunque no siempre quede incluida formalmente en los acuerdos comerciales, casi siempre es uno de los aspectos más debatidos y controvertidos del proceso de regionalización entre países con niveles de salario y de bienestar muy desiguales. En estos debates a menudo se oponen dos argumentos. Unos defienden el punto de vista de que una mayor integración entre dos países necesariamente reducirá el flujo migratorio. Esta perspectiva económica tradicional defiende el ideal de un desarrollo paulatino hacia una convergencia económica armónica entre las regiones del mundo gracias al libre comercio. Al armonizar los precios y salarios, el libre comercio eliminaría la fuente

²² O incluso políticos y culturales, como lo demuestran los debates sobre una eventual pérdida de la soberanía nacional mexicana en el caso de una mayor integración económica con Estados Unidos, por ejemplo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

misma de los flujos migratorios. Otros, en tanto, sugieren que el libre comercio puede provocar un incremento de la migración a corto plazo, particularmente cuando las diferencias entre los salarios de los países son altas. Este argumento se basa principalmente en estudios empíricos, por ejemplo sobre la migración mexicana hacia Estados Unidos después de la entrada en vigor del TLCAN²¹.

Finalmente, cabe mencionar que un mayor vínculo institucional entre los gobiernos a través de la firma de un tratado de libre comercio puede aumentar la importancia de asuntos conflictivos – como la migración – en la agenda bilateral, o puede favorecer la cooperación intergubernamental en ámbitos no oficialmente incluidos en el tratado.

Estas consideraciones demuestran que existe actualmente una contradicción entre la forma – muchos tratados comerciales no abordan el aspecto clave de la migración – y la realidad – las transformaciones económicas tienen un impacto sobre los fenómenos sociales como la migración –. La renuencia a integrar esta realidad a los acuerdos regionales y la persistencia para separar lo económico de lo social podría tener un costo a largo plazo para los países interesados. En este sentido se justifica un estudio sobre migración y procesos de regionalización, ya que permitirá prestar la atención merecida al tradicional vínculo entre los movimientos internacionales de personas y los flujos de bienes, capitales y servicios.

²¹ Existen dos tipos de explicación para este fenómeno. Por una parte, las crisis en algunos sectores de la economía nacional más expuestos a la competencia del socio comercial (como lo sería el sector agrícola en México) genera movimientos de personas de las regiones más afectadas hacia las ciudades o el extranjero. Por otra parte, en las regiones donde se impulsa el desarrollo la migración se perpetúa o aumenta como consecuencia de un desplazamiento de mano de obra de los puestos de trabajo tradicionales, o porque el influjo de capitales permite que un mayor número de personas tenga los medios necesarios para emigrar.

CAPÍTULO II

EL PROCESO DE REGIONALIZACIÓN EUROPEO Y EL TLCAN; PUNTOS DE COMPARACIÓN

"O nos subimos al tren de la modernidad, o se va sin nosotros"

Carlos Salinas de Gortari

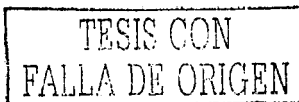
"A diferencia de los países de Europa Occidental, los checos nunca tuvimos la impresión de que Alemania nos trataba como socios iguales. Aun después de diez años, las relaciones se limitan prácticamente a la economía, el control de la criminalidad y la lucha contra los cruces ilegales de la frontera. La creación verdadera de una nueva Europa - es decir, la política - la hace Berlín con París, Copenhague o Luxemburgo, no con Praga. El término de "neocolonialismo" para designar esta realidad tal vez sea duro, pero expresa con exactitud la situación actual. Este es un argumento adicional por el que Chequia no tiene ninguna razón para adherirse a al UE."

Lubos Palata, en la Basler Zeitung del 13 de febrero de 2001

2.1. Los procesos de regionalización en Europa

2.1.1. Contexto

En las palabras de Andrew Moravcsik, "al finalizar la Segunda Guerra Mundial pocos observadores se imaginaban que las naciones europeas - y menos dos enemigos hereditarios como Francia y Alemania - iban a cooperar en una de las instituciones más



extraordinarias del siglo XX" (Moravcsik, 1998:1). Es bien sabido que el mayor objetivo del proceso de integración europea en los cincuenta fue la reconciliación de los países y la promoción de la paz en la Posguerra. Hoy en día, con su mercado único involucrando a quince países y más de 300 millones de personas, la Unión Europea es la organización regional voluntaria más altamente desarrollada de la historia humana.

El proceso de integración europea experimentó una fuerte aceleración después del resquebrajamiento de la Unión Soviética, a través del proyecto de ampliación hacia los Países de Europa Central y Oriental (PECO). Se trata de un acontecimiento histórico sin precedentes, implicando retos institucionales y políticos para la UE que tardarán aún mucho en ser resueltos: El primer grupo de países candidatos aumentaría en un cuarto la población de la UE mientras que el PIB sólo aumentaría de 5% (Unión Europea, 2001). Debido a las altas diferencias socio-económicas entre la UE y la los ex países socialistas, la ampliación hacia el Este no se hará sin pasar por muchas dificultades.

Así pues, al iniciar el siglo XXI la Unión se enfrenta a dos retos considerados por algunos como mutuamente excluyentes: la profundización y la ampliación del proceso de integración. Si por profundización entendemos "la intensificación de la cooperación de la UE en áreas sustantivos específicos" (Moravcsik, 1998:21), en cambio la ampliación se refiere a la extensión geográfica de la UE, con el objetivo de incluir las nuevas democracias de Europa Central y Oriental al proyecto europeo. La primera de estas dos ambiciones cobró realidad a través de la profundización del mercado único y el establecimiento de una moneda única, así como, a escala política, de una cooperación más estrecha en materia de política exterior y, en menor medida, de defensa común. En cuanto a la segunda aspiración, el Consejo Europeo de Copenhague (1993) aceptó como principio que "los países asociados de Europa Central y Oriental que lo deseaban podían volverse miembros de la Unión Europea" (Hrnčič, 1997:113). Estos dos objetivos pueden parecer incompatibles, ya que el primero llevaría a una mayor centralización, el segundo, en cambio, a una fragmentación de la Unión. Sin embargo, la cumbre europea de Niza de diciembre de 2000 demostró la necesidad de reformar profundamente las instituciones europeas para hacer frente a la

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

llegada de hasta 12 nuevos miembros en un futuro próximo¹, destacándose así el vínculo entre la profundización y la ampliación de la UE.

Al interior de la UE, Alemania es el país más afectado por estos cambios. No sólo comparte una frontera muy larga con Polonia, sino que también ha integrado en su propio territorio partes de las "dos Europas". Su interés específico por una integración de las nuevas democracias en la UE no es tanto económico como político, aunque Alemania es el socio comercial más importante de los PECO dentro de la Unión. Sus preocupaciones conciernen más bien cuestiones de seguridad, como la reducción de los riesgos de desestabilización social, política y económica en su flanco oriental. Como país fronterizo de la Unión, Alemania es más vulnerable a la migración, la inseguridad social o el crimen organizado proviniendo del Este. En esto se enfrenta al escepticismo de otros países miembros como Francia, que temen un desplazamiento del centro de la Unión hacia el Este y no perciben de la misma manera los beneficios de la ampliación europea.

2.1.2. Las relaciones entre la UE y los países de Europa Central y Oriental

Para entender el carácter original y novedoso del proceso actual de integración europea, cabe recordar que durante casi cincuenta años, la cortina de hierro evitó que las ambiciones de la Comunidad Europea se extendieran más allá de su frontera oriental. Como consecuencia de los acontecimientos económicos, políticos y sociales en la Unión Soviética y el bloque socialista, en 1991 se desmoronó el Consejo para la Asistencia Económica Mutua (COMECON), pilar central de la economía planificada de esta región. Consiguientemente, el comercio de los países ex socialistas con Rusia y entre sí decreció brutalmente. Para los países implicados, ello significó una crisis económica importante, seguida para los países de Europa Central y Oriental de un giro económico y comercial de 180 grados (Drábek, 1997). La transición de los PECO hacia una economía de mercado mediante una liberalización unilateral de sus economías, así como el incremento impresionante de sus relaciones comerciales con Europa Occidental, abrieron nuevas opciones de integración regional para ellos. La UE fue la primera en responder a estas

¹ Según el calendario actual de la UE, en diciembre de 2002 diez países candidatos deberían estar preparados para terminar las negociaciones de admisión con la Unión. Se trata de Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia y la República Checa para los países de Europa Central y Oriental, a los cuales se añadirían Chipre y Malta. Rumania y Bulgaria formarían parte de un segundo grupo de países.

aspiraciones, considerando tal vez esta nueva región oriental como una oportunidad para sus inversiones, tanto como un reto político de gran envergadura.

Entre 1991 y 1995, diez PECO firmaron *Acuerdos de Asociación* (a partir de 1993, *Acuerdos Europeos, AE*) con la Unión, que iban a revigorizar el intercambio comercial y configurar un marco jurídico de asociación entre ambas regiones de Europa. El objetivo de los *AE* fue el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio entre la UE y los PECO en un período de diez años, basado en el principio de la asimetría². Sin embargo, como lo subraya Drábek en muchos aspectos los *AE* van más allá de un tratado de libre comercio al incluir una cooperación económica en un gran número de ámbitos y un diálogo político en asuntos de política exterior y de seguridad. Contemplan un apoyo financiero por parte de la UE, el llamado *PHARE*, encaminado a apoyar los objetivos de los *Acuerdos* y preparar los candidatos para su futura adhesión.

Según algunas interpretaciones, los *AE* representan el marco apropiado para la integración progresiva de estos diez países a la Comunidad, ya que cubren la mayoría de los ámbitos vinculados con el acervo comunitario y preparan el camino hacia la convergencia económica, política, social y cultural de ambas regiones. Así pues, la UE, a través de los *Acuerdos*, otorgaría concesiones comerciales y beneficios a los países asociados que normalmente solamente se aplican a los miembros de la UE³ (Unión Europea, 2002). Sin embargo, una lectura cuidadosa de los *Acuerdos* pone en tela de juicio este optimismo. Las excepciones relacionadas con los productos sensibles para la UE (agricultura, industria textil, ropa, zapatos, acero, químicos) pero esenciales para los PECO, limita los beneficios aparentes de las concesiones comerciales asimétricas otorgadas por la UE a esta región. Tampoco hay que olvidar que existe en los hechos una asimetría regional en cuanto a la infraestructura, la estabilidad de los sectores financieros y el nivel de los salarios, inclinándose así la balanza a favor de la Unión a pesar del apoyo financiero del *PHARE* (Drábek, 1997). En cuanto a la integración de los mercados laborales, algunos autores como Drábek subrayan que los aportes de los *Acuerdos Europeos* son mínimos y decepcionantes.

² Lo cual significa una liberalización más rápida del comercio para la UE (abolición de los aranceles en cinco años) que para los países ex socialistas (abolición de los aranceles en diez años), para remediar a las diferencias socioeconómicas entre estas regiones.

³ Como por ejemplo el libre acceso de casi todos los productos industriales a la UE después de 1995, o algunas provisiones sobre el libre movimiento de servicios, capitales y mano de obra.

El futuro de las relaciones entre Europa Occidental y Oriental está suscitando predicciones y debates de todo tipo, ya que la adhesión de los PECO a la Unión Europea en un futuro próximo cambiará de manera substancial la relación entre ambas regiones. Actualmente, ya no se trata de saber si la ampliación europea hacia el Este se llevará a cabo, sino cómo y con cuáles condiciones se realizará. La ampliación se volvió una realidad tangible después de que el Consejo Europeo de Copenhague (1993) calificó de legítimas las solicitudes de adhesión de diez países de Europa Central y Oriental y determinó los criterios generales para su adhesión⁴. Esta decisión provocó arduos debates en la sociedad: "La diferencia de ingresos entre el promedio de la UE y el grupo [de los cinco países más avanzados de Europa Central y Oriental] era mucho mayor que para cualquiera de los nuevos miembros precedentes"⁵ (Hrnčič, 1997:115). En 1993, el nivel de ingreso *per capita* de estos cinco países correspondía al 29.7% del de Austria, mientras que para el promedio *per capita* de los 15 miembros de la Unión, la misma cifra subía al 89.6% del austriaco. A ello había que añadir las diferencias institucionales entre ambas regiones del continente europeo (Hrnčič, 1997:119). Fuera de estas consideraciones socio-económicas, la adhesión de los diez países de Europa Central y Oriental aumentaría el territorio de la Unión en unos 1'078 millones de km² (o sea, en una tercera parte), mientras que su población se incrementaría en 106 millones (30%) y su capacidad económica en 637 mil millones de dólares (9%). Un proceso de tales dimensiones forzosamente daba lugar a miedos y dudas.

En 1997 el Consejo Europeo de Ámsterdam se pronunció a favor de que se iniciaran las primeras negociaciones de adhesión en 1998, mismo que sucedió en marzo de este año con un primer grupo de cinco países en transformación⁶. En la cumbre de Niza (diciembre de 2000) se ratificaron las modificaciones institucionales necesarias para que la Unión

⁴ Los criterios son los siguientes: la creación de instituciones políticas duraderas que garanticen la democracia, un estado jurídico, los derechos humanos y la protección de las minorías; una economía de mercado viable y que resista a la competencia del mercado interior de la UE; la capacidad de asumir las obligaciones y los objetivos de la Unión. Como consecuencia del Consejo de Copenhague, los países siguientes presentaron su demanda de admisión a la Unión: Hungría (31.3.1994), Polonia (5.4.1994), Rumania (22.6.1995), Eslovaquia (27.6.1995), Letonia (13.10.1995), Estonia (24.11.1995), Lituania (8.12.1995), Bulgaria (14.12.1995), la República Checa (17.1.1996) y Eslovenia (10.6.1996).

⁵ Los Tratados de París (1951), estableciendo la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) y de Roma (1957), estableciendo la Comunidad Europea (CE), firmados por los seis miembros fundadores, experimentaron cuatro ampliaciones en el transcurso de las décadas: en 1973 con Dinamarca, Irlanda y Gran Bretaña; en 1981 con Grecia; en 1986 con Portugal y España y en 1995 con Austria, Finlandia y Suecia.

⁶ Los cinco países son Estonia, Polonia, Eslovenia, la República Checa y Hungría. Las negociaciones con el segundo grupo oficialmente inició en febrero de 2000.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

estuviera en condiciones de acoger a los países candidatos "preparados" a partir de finales de 2002, lo que permitiría a éstos de participar a las elecciones del Parlamento Europeo en 2004. El Consejo Europeo de Laeken (diciembre de 2001) confirmó la fecha de diciembre de 2002 para cerrar las negociaciones con los primeros países candidatos y designó a los ocho países de Europa Central y Oriental que, con mayor probabilidad, estarían "preparados" para la adhesión en este momento.

Mientras tanto, las negociaciones de adhesión avanzan con dificultades y lentitud, debido a las cuestiones controvertidas de la ampliación como la agricultura, las transferencias financieras y el libre flujo de personas. "Con un ingreso relativo *per capita* de sólo 30 a 40% del promedio europeo, considerablemente más bajo que aquel de los candidatos anteriores, y con un porcentaje relativamente elevado de la población trabajando en el sector agrícola, la extensión, sin cambiarla, de la política agrícola común (PAC) aun hacia los países más desarrollados de Europa Central y Oriental, como Polonia, Hungría y la República Checa, requeriría unas transferencias adicionales muy importantes desde los miembros actuales hacia los nuevos" (Moravesik, 1998:99). La nueva situación también provoca conflictos de intereses, donde los países más pobres de la Unión actual, como España, Portugal y Grecia, temen la competencia de los países orientales y los efectos negativos, para ellos, de una redistribución de los fondos estructurales. Ello explica que los países europeos favorables a la ampliación, como Alemania, Austria o los países escandinavos, se enfrenten al escepticismo y la oposición de los países más alejados de la frontera oriental, o más expuestos a la competencia de los nuevos candidatos por los fondos de transferencia.

Debido a la desigualdad económica entre la UE y los países candidatos, los objetivos de la ampliación europea cambian según el punto de vista. En los países candidatos, despierta esperanzas en cuanto a las transferencias financieras que apoyarían su desarrollo económico o la construcción de infraestructura dentro de su territorio. La estabilización de sus economías y estructuras sociales – consecuencia esperada de la adhesión – sería una fuente de atracción para las inversiones extranjeras. Estas consideraciones económicas parecen ser más importantes que los argumentos políticos o ideológicos como la idea del "regreso a Europa", a veces expresada en Europa Oriental. En cambio, los gobiernos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Europeos dan la prioridad a cuestiones de seguridad sobre asuntos económicos⁷. Prevalce la idea de que la adhesión de los países de Europa Central y Oriental mejorará las relaciones interestatales y obligará a estos países a solucionar pacíficamente sus conflictos gracias a la adopción de las instituciones de la UE. Asimismo, los gobiernos de la UE estiman que el acceso de los candidatos al mercado común y a los fondos de la Unión disminuirá el riesgo de las tensiones sociales y de las migraciones hacia Europa Occidental (Lagemann, 1998).

2.1.3. Los problemas migratorios en las relaciones entre la UE y Europa Central y Oriental

Una característica de los acuerdos regionales actuales es la evidente discriminación de los asuntos laborales frente a las cuestiones comerciales. Aun en el caso europeo, donde el libre flujo de personas parece haberse vuelto realidad dentro del territorio de la Unión, persiste un cierto número de obstáculos al establecimiento irrestricto de los europeos en otro país europeo. Con mayor razón, entre Europa Occidental y los países de Europa Central y Oriental la migración sigue siendo una cuestión controvertida.

El objetivo de los *Acuerdos Europeos* es el de iniciar el proceso hacia la "realización, entre [la UE y los países asociados], de las cuatro libertades⁸ en las que se fundamenta la Comunidad" (Comisión Europea, 2001:1). Sin embargo, llama la atención la desigualdad de trato entre las diferentes "libertades", donde los servicios, y particularmente la mano de obra, padecen de un tratamiento mucho más restrictivo que los bienes y capitales en cuanto a la apertura de las fronteras. En su informe de marzo de 2001 sobre este asunto, la Comisión Europea destaca que, si bien los *Acuerdos Europeos* incitan a los países miembros a mantener o introducir, a escala bilateral, condiciones más favorables al libre

⁷ La teoría económica tradicional sostiene que la ampliación no significa ninguna ventaja económica para la UE, debido a que se trata de una relación unilateral: el 50% de las exportaciones de los países de Europa Central y Oriental se dirige hacia la UE, mientras que el porcentaje de las exportaciones de la Unión hacia los países en transición es de menos de 4%. Por lo tanto, la ampliación no puede tener consecuencias importantes para la UE como todo, excepto para algunos países (fronterizos) o sectores de producción. La carga financiera representada por las transferencias hacia las regiones menos desarrolladas es otro argumento económico en contra de la ampliación. Sin embargo, generalmente se sostiene que un mercado ampliado permitirá crear una economía de escala y aumentar la competitividad de la UE frente a EE.UU. y Japón mediante una nueva división del trabajo intra industrial. Los países de Europa Central y Oriental pueden ofrecerle a la UE no solamente mano de obra barata, sino también especializada y calificada a escala mundial.

⁸ Es decir, el libre flujo de bienes, capitales, servicios y personas

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

flujo de personas, los mismos “no otorgan ningún derecho de acceso a un empleo en la Unión Europea para los nacionales de los países candidatos” (Comisión Europea, 2001:1). En cambio, los *AE* prevén que durante una “segunda etapa”⁹, el “Consejo de Asociación examinará pasos adicionales para mejorar el movimiento de mano de obra, tomando en cuenta, *inter alia*, la situación social y económica de los países asociados y la situación del empleo en la Comunidad” (Comisión Europea, 2001:6). La única excepción con respecto al libre flujo de personas concierne el personal clave de las compañías, filiales y agencias de los países candidatos, así como las personas independientes, que se beneficiarán de un trato nacional y el derecho de residencia en la UE¹⁰.

Por lo tanto, la mayoría de los trabajadores de los países asociados están sujetos a las leyes nacionales o a los tratados bilaterales – si es que existen – con los países miembros de la Unión. En realidad, Alemania, y en menor medida Austria, son los únicos países que mantienen relaciones laborales bilaterales con un número importante de PECO. A menudo se trata de acuerdos de mano de obra temporal, que reglamentan el acceso al mercado laboral de los países involucrados y prevén una mayor cooperación en materia de seguridad social. Alemania anualmente emplea a unos 230'000 trabajadores temporales que provienen de países no miembros de la UE, en gran parte de países candidatos. Los acuerdos laborales que permiten a las empresas alemanas “subcontratar” empleados de compañías extranjeras (lo que, legalmente hablando, está considerado como un intercambio transfronterizo de servicios) atraen anualmente a unos 3'500 migrantes fronterizos de Polonia y la República Checa y suscitan debates apasionados en el seno de la UE, ya que crean un régimen especial para las regiones fronterizas y discriminan en cierta medida la mano de obra de la Unión.

Dado el carácter altamente político y sensible de la cuestión laboral, no sorprende que sólo los regímenes bilaterales o la alta calificación de la mano de obra permita una cierta apertura al libre flujo de personas. Las preocupaciones de los gobiernos de la Unión frente a una migración laboral sin restricciones desde los países candidatos explican sus políticas migratorias restrictivas. ¿Qué sucederá en el caso de la ampliación de la UE hacia el Este? Formalmente, el régimen actual estaría reemplazado por el libre movimiento de personas,

⁹ Los *Acuerdos Europeos* determinaron un periodo de transición de un máximo de diez años, dividido en dos etapas de igual duración. En Hungría y la República Checa, la segunda etapa se inició formalmente en 2001.

¹⁰ Sin embargo, el trato nacional no incluye el reconocimiento mutuo de las calificaciones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

perspectiva muy controvertida, como lo demuestran los debates actuales al respecto. Las negociaciones de adhesión entre la UE y los países de Europa Central y Oriental contienen 31 capítulos que están basados en los principios contenidos en los Tratados de Roma, Maastricht y Ámsterdam y que determinan las condiciones con las cuales los diferentes países podrán adherir a la Unión. El capítulo 2 de las negociaciones de adhesión sobre el libre movimiento de personas es uno de los puntos más controvertidos. El libre movimiento de personas está definido en el Art. 39 del Tratado de la Unión Europea e implica el libre acceso al empleo en otros países miembros, el derecho al establecimiento en estos mismos países, así como la igualdad de trato con los nacionales (es decir, la no-discriminación en cuanto a las condiciones de trabajo y los beneficios relacionados con el empleo). El capítulo 2 de las negociaciones de adhesión trata en particular la cuestión del reconocimiento mutuo de las calificaciones y el derecho de residencia para la mano de obra de los países miembros (Unión Europea, 2002).

Para entender el carácter controvertido de los asuntos laborales, hay que subrayar sus implicaciones subyacentes. La mayoría de las investigaciones al respecto¹¹ sostienen que el incremento de la migración laboral de los países del Este después de su adhesión a la UE será modesto y su impacto sobre los mercados laborales de la Unión limitado a largo plazo. Sin embargo, admiten que ciertos países y sectores – en particular las regiones fronterizas – serán más afectados por la ampliación que otros, y que a corto plazo, el incremento de la migración podría tener una influencia directa sobre la opinión pública y el apoyo público a la adhesión de los países candidatos. A largo plazo, la población de los PECO en la UE actual sería de aproximadamente 1%, mientras que los impactos sobre el desempleo serán mínimos (Comisión Europea, 2001). A pesar de estas predicciones, las preocupaciones de algunos actores políticos, sociales y económicos, provocadas esencialmente por las diferencias entre los niveles salariales y el alto desempleo en los países candidatos, no desaparecerán en el futuro. Las voces que insisten en las ventajas de la ampliación – enfatizando su importancia para la reducción de los flujos migratorios ilegales y el aumento de la seguridad en la frontera oriental de la Unión – no lograrán disminuir su escepticismo al respecto.

¹¹ Véase en particular los argumentos de la Comisión Europea (2001), que mencionan varios estudios sobre este tema, de Inotai (1998) y de Zielonka (2001).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Consiguientemente, no ha de sorprender que el capítulo 2 de las negociaciones de adhesión incluya propuestas sobre eventuales medidas de transición. La Comisión Europea contempla varias opciones con respecto al libre movimiento de personas de los nuevos miembros, que van de la aplicación completa e inmediata de este acervo comunitario a la no aplicación durante un cierto período, incluyendo diferenciaciones según los países, las regiones o los sectores afectados. Estas medidas de transición dan a los países miembros la posibilidad de responder a una entrada masiva de mano de obra de los países candidatos en el caso de disfunciones serias en su mercado laboral nacional. Según los avances actuales de las negociaciones, con la mayor probabilidad ha de esperarse el establecimiento de un período de transición de cinco años, con la posibilidad, para los países más afectados, de prolongar este período de dos años adicionales. En cualquier caso, los acuerdos de transición deberán garantizar una preferencia de los nuevos miembros sobre los no miembros. Las cinco opciones propuestas por la Comisión Europea son las siguientes¹²:

Opción 1: La aplicación completa e inmediata del acervo comunitario, que implica el pleno derecho al movimiento de personas. No se establecen garantías contra posibles disfunciones de los mercados laborales de los actuales miembros.

Opción 2: La cláusula de salvaguardia, que permite a los países miembros establecer restricciones en el caso de posibles disfunciones de su mercado laboral.

Opción 3: El sistema flexible de acuerdos de transición, que prevé una introducción gradual del libre movimiento de personas en un período determinado. Ello no excluye que los países individuales liberalicen plenamente su mercado laboral desde la fecha de acceso de los nuevos miembros.

¹² Cabe destacar que los acuerdos de transición no representan nada novedoso: en el caso de la adhesión de Grecia, España y Portugal en 1981 y 1986, se incluyeron acuerdos de transición y cláusulas de salvaguardia a los Tratados de adhesión para el caso de que surgieran problemas económicos serios y persistentes en algunos sectores o regiones dados. En el caso de España y Portugal, el período de transición otorgado a los países miembros, originalmente determinado a 7 años, fue reducido más tarde a 6 años; en cuanto a las cláusulas de salvaguardia, nunca fueron utilizadas.

Opción 4: El establecimiento de un sistema de cuotas fijas, que limita el acceso al mercado laboral de los países miembros a un número fijo de trabajadores. Se trata de una opción basada en la restricción y la selectividad.

Opción 5: La no-aplicación generalizada del acervo durante un período determinado, que mantiene el *statu quo* e implica la posposición de la introducción del acervo comunitario (Comisión Europea, 2001).

Los acuerdos de transición son una expresión concreta de las dudas de los países europeos en cuanto a los beneficios del libre flujo de personas entre la Unión y los futuros miembros. Sin embargo, cualquiera que sea la solución negociada entre la UE y los países candidatos¹³, el libre flujo de mano de obra entra ambas regiones se volverá realidad en menos de una década. Por lo tanto, nos parece necesario estudiar no sólo la situación actual del proceso de regionalización europeo, sino también su evolución futura, ya que los cambios actuales y próximos tendrán impactos importantes sobre los flujos migratorios dentro de esta región.

2.2. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

2.2.1. Contexto

Sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se ha producido tal cantidad de textos académicos, desde antes de que se firmara hasta nuestros días, que sería superfluo mencionar detalles conocidos por todos. En este capítulo nos esforzaremos por describir los rasgos generales y los puntos de interés del Tratado, en la medida en que nos parecen pertinentes para la comprensión y el desarrollo de este trabajo.

El TLCAN fue firmado hace exactamente diez años, en octubre de 1992, en San Antonio (Texas) por los jefes de Estado de los tres países involucrados. Entró en vigencia

¹³ Antes de dar a imprimir este trabajo, la autora pudo obtener informaciones sobre la adhesión de Polonia a la UE, que se realizó en diciembre de 2002. Para todos los países candidatos con excepción de Malta y Chipre, se establecieron medidas de transición para un período de 5 años, con la posibilidad de una prolongación a 7 años. Asimismo, los países miembros pueden introducir medidas de "salvaguardia" en casos de disturbios en sus mercados internos. Cabe mencionar también el lugar particular otorgado a Alemania y Austria, que tienen el derecho de aplicar medidas nacionales adicionales en el caso de dificultades serias en su mercado laboral (Unión Europea, 2002).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

en enero de 1994. Llamó mucho la atención entre los académicos porque se trataba de la creación, por primera vez, de una zona de libre comercio incluyendo países con diferencias económicas de gran envergadura. ¿Cuáles fueron las causas que llevaron a los tres países – y particularmente a Estados Unidos y México – a firmar el Tratado en cuestión?

Desde el punto de vista mexicano, se menciona mucho el fracaso de la estrategia plurilateral iniciada por Carlos Salinas de Gortari a principios de los noventa. Mientras que Japón no respondía activamente a las propuestas mexicanas por profundizar sus relaciones comerciales mutuas, temiendo tal vez de intrometerse en la esfera de influencia estadounidense, el otro gran socio potencial, la Unión Europea, concentraba sus esfuerzos hacia los nuevos países en transición de Europa Central y Oriental. Salinas comprendió la imposibilidad de sus aspiraciones en la cumbre de la UE de 1990 en Davos (Suiza) y regresó a México, convencido de que la única solución viable para el comercio mexicano era la creación de una zona de libre comercio con el poderoso vecino del Norte (Smith, 2000).

Este hecho, que nos podría inducir a la idea de que la iniciativa del tratado la tuvo el gobierno mexicano, exige algunas aclaraciones complementarias. No hay que olvidar que un tratado de libre comercio actualmente no se forma sin el consentimiento de todas las partes, y con mayor razón de los países más poderosos. Estados Unidos tiene un gran interés en una mayor integración económica con México. El ya mencionado escepticismo de los países industrializados frente al multilateralismo como consecuencia de la crisis del GATT puede explicar el interés estadounidense por la creación de zonas comerciales regionales. De manera más general, el regionalismo puede ser considerado como parte de la política exterior y comercial de Estados Unidos. En este sentido, para este país la suscripción de acuerdos regionales tiene como objetivo “lograr que se le [conceda] acceder a los mercados (...) de aquellos países geográficamente cercanos que son socios comerciales importantes” (Rosas, 2001:261).

Ya desde los años ochenta algunos grupos estadounidenses querían impulsar una zona económica que incluyera a Canadá, Estados Unidos y a México, el nuevo “poder petrolero”, proponiendo así un cambio importante en las relaciones entre los tres países. Cabe destacar que en esta época, la opinión pública y los sectores nacionalistas mexicanos se entusiasaban poco por este proyecto. El historiador Lorenzo Meyer expresaba entonces

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

su escepticismo con respecto a un tratado entre países con una tal diferencia de desarrollo económico entre sí, y que relegaría a México a un país proveedor de hidrocarburos y de mano de obra, dismantlaría una buena parte de la industria nacional y disminuiría su autonomía en cuestiones de desarrollo político y económico (Meyer, 1982:222). Un seguimiento más estricto del consenso de Washington en los años siguientes, así como el miedo, por parte de Canadá y México, de eventuales medidas proteccionistas estadounidenses, hizo inclinarse la balanza a favor del regionalismo.

Así sucedió que México, Canadá y Estados Unidos, por razones muy distintas, tomaran la decisión de firmar un acuerdo de libre comercio que suscitó muchas controversias y cuyas consecuencias a largo plazo tardarán en mostrarse.

2.2.2. El Tratado: puntos centrales

Con una población de 370 millones de habitantes y una producción económica de alrededor de 6 billones de dólares en 1992, el TLCAN creó uno de los dos bloques económicos más importantes en el mundo y representa una seria competencia para la UE (Smith, 2000:257). Introdujo el libre flujo de bienes mediante la abolición de casi todos los aranceles que afectan el comercio entre los tres países. Según el Tratado, algunos aranceles debían desaparecer de inmediato, otros en un lapso de tiempo de 10 a 15 años, particularmente en lo que se refiere a los productos altamente sensibles¹⁴. En cuanto a las leyes de origen para el sector automovilístico en América del Norte (imponiendo un contenido local de 62.5% para todos los vehículos), han sido criticados por ciertos líderes asiáticos como forma de proteccionismo hacia países terceros (Rochlin, 1994:167). El TLCAN también abre el mercado mexicano a las inversiones estadounidenses.

Es menester mencionar que el TLCAN no crea ninguna autoridad supranacional¹⁵ – como tiende a ser el caso de la Unión Europea – sino que está fundado exclusivamente en las negociaciones y los consensos entre los gobiernos de los tres países involucrados. Smith llama la atención hacia la inconsistencia entre una integración económica profunda y una

¹⁴ Para México, sin lugar a dudas el sector agrícola es el más vulnerable y el que sufrió las consecuencias más dramáticas del libre comercio con Estados Unidos. Actualmente, el 26% de la población activa trabaja en este sector, lo que corresponde a alrededor de 27 millones de trabajadores agrícolas, más un millón de terratenientes, que se ven expuestos a la competencia con las grandes transnacionales agrícolas estadounidenses (Smith, 2000).

¹⁵ Aunque los mecanismos para la resolución de disputas comerciales tienen atribuciones en esa dirección (Rosas, 2001:272).

integración política superficial, que en el futuro podría provocar una parálisis del proceso de integración económica (Smith, 2000). El TLCAN tampoco prevé transferencias financieras hacia las regiones más pobres de América del Norte para acelerar la convergencia económica entre los países. A diferencia de la UE, no considera a las regiones pobres – México en este caso – como regiones en desarrollo, sino exclusivamente como socios comerciales. El TLCAN, y atrás del Tratado, Estados Unidos, cumple así el famoso lema “*Trade, not aid*”, con la idea de que el libre comercio es una causa suficiente para la convergencia socioeconómica entre los países. Aunque la cuestión de los fondos de transferencia haya sido tocada alguna vez por el gobierno mexicano, es evidente que Estados Unidos no tiene ningún interés en una integración con su vecino del Sur que vaya más allá de un mero acuerdo comercial.

Cabe destacar que para México, Estados Unidos es un socio comercial tradicional y que, ante una creciente interdependencia económica, la participación de Estados Unidos en el comercio y las finanzas mexicanas no ha dejado de crecer cada año desde antes de los ochenta. Asimismo, desde antes de la firma del Tratado asistimos a una proporción creciente de mano de obra mexicana empleada temporal o permanentemente en Estados Unidos. En realidad, el Tratado no hace más que institucionalizar una situación ya existente. Por esta razón, algunos sostienen que, a pesar de su nombre, el principal objetivo del Tratado para México y Estados Unidos no es el comercio¹⁶ sino la atracción y el acceso facilitado de las inversiones extranjeras (léase estadounidenses) a los mercados vecinos (Smith, 2000).

Ello nos lleva directamente a la cuestión de los objetivos del Tratado. Desde el punto de vista económico, las inversiones en efecto representan un papel esencial. Mientras que al firmar el Tratado, el gobierno mexicano esperaba atraerlas, Estados Unidos consideraba el TLCAN como un instrumento para obtener acceso a la mano de obra (barata) mexicana y aumentar así su competitividad a escala mundial. Ello explica la importancia de los

¹⁶ En este sentido, según Gabriel Szekely el TLCAN es “más una cuestión de conveniencia que de elección, pues prácticamente todos los sectores de la economía mexicana ya se encuentran bastantes integrados a la estadounidense” (Szekely, 1991:289). Obviamente, ello no impide que el comercio entre estos dos países creció aún más después de 1994. Según Vereza Campos, para 1999 el comercio bilateral había crecido de unos 122%, las exportaciones de 140% y las importaciones de 105%, mientras que en el mismo año, el 60% de las inversiones hacia México provenían de Estados Unidos (Vereza Campos, 2000).

capítulos del TLCAN referentes a las inversiones, la competencia, los servicios financieros, etc. (Smith, 2000).

Desde un enfoque más particularmente comercial, el TLCAN puede ser considerado como un instrumento para insertarse dentro de los cambios económicos provocados por la mundialización. Sin embargo, la firma del Tratado y la consiguiente reestructuración económica no significa lo mismo para todos los actores. Para México, la asociación con el "Norte" es una manera de asegurar una cierta forma de integración en la economía mundial y de evitar que Estados Unidos obstaculice sus exportaciones a través de una política más proteccionista. Mientras tanto, Estados Unidos busca el mejor camino para enfrentarse a sus competidores económicos, como Europa y Japón (Smith, 2000)¹⁷.

También desde el punto de vista político los objetivos dependen de las regiones. Smith distingue claramente entre los objetivos del país poderoso y aquellos del país en desarrollo: Para Estados Unidos, el TLCAN garantiza una mayor estabilidad en la frontera Sur – y en particular, una disminución de los flujos migratorios – a través de un crecimiento económico de los países involucrados; establece un bloque competitivo para negociar con Europa, Japón, el GATT, etc.; asegura el acceso al petróleo mexicano para contrarrestar los costos políticos de las tensiones en el Medio Oriente; y refuerza el apoyo político de México en cuestiones de política exterior. En cambio, para México significa una garantía de la paz social mediante el incremento esperado de las inversiones y el empleo; implica una institucionalización de las reformas económicas de Salinas de Gortari y justifica *a posteriori* los ajustes emprendidos durante su sexenio; legitima el régimen no muy democrático del PRI; vincula a México con unos poderes industrializados avanzados y aumenta su poder diplomático frente a América Latina (Smith, 2000).

Cualquiera que sea la pertinencia de todos estos argumentos, es interesante destacar la diferencia que existe entre ambos países en cuanto a los objetivos del Tratado, la misma que ya encontramos entre la Unión Europea y los países de Europa Central y Oriental. Cabrá investigar si también se encuentran rasgos comunes en cuanto a la cuestión migratoria.

¹⁷ Los objetivos explícitamente mencionados del Tratado son: "Crear nuevas oportunidades de empleo, mejorar las condiciones laborales y los niveles de vida en sus respectivos territorios", "emprender todo lo anterior de manera congruente con la conservación y la preservación del ambiente", "reforzar la colaboración y la elaboración de leyes y reglamentos en materia ambiental", y "proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos básicos de sus trabajadores" (cit. en Rosas, 2001:266).

2.2.3. Los asuntos migratorios

Lo descrito anteriormente consagra a México como un socio de menor poder político y económico dentro de América del Norte. Basta recordar que dentro del área norteamericana, Estados Unidos es, con mucho, la mayor potencia económica y militar, y que aporta alrededor del 70%¹⁸ de la población de la región.

Sin embargo, las diferencias más llamativas indudablemente se encuentran en el ámbito socioeconómico. En el momento de firmar el Tratado en 1992, el ingreso *per capita* de México era de 2'930 dólares, mientras que el mismo rebasaba los 21'400 dólares en Estados Unidos y Canadá (Roehlin, 1994:167). Según otra fuente, a principios de los noventa México generaba sólo el 3% del producto de la región norteamericana, mientras que su participación en la población era de casi una cuarta parte (23%). Curiosamente, en la misma época (1994) el Producto Regional Bruto de la región de Los Ángeles rebasaba el PIB de México, con una población de tan sólo 10% de este país (Gangster, 1997:250). "Las estrategias sociales y de desarrollo en México en la última mitad del siglo produjeron una de las sociedades más inequitativas del mundo en cuanto a la distribución de ingresos. Estas políticas llevaron a una concentración de una enorme riqueza en las manos de unos pocos, oponiéndose a la pobreza y la ausencia de una inversión social adecuada para las masas" (Gangster, 1997:266). En cuanto a una posible convergencia económica entre los tres países, cabe destacar que, si bien la brecha económica entre México y sus dos vecinos del norte se había reducido durante los setenta, se amplió durante los ochenta. No sorprende, pues, que el investigador Clark Reynold concluya que "la frontera entre México y Estados Unidos, la más larga entre un país industrializado y uno en desarrollo, es mucho más abierta, permeable y pacífica de lo que se podría esperarse dadas las enormes distancias en el PNB *per capita* promedio de los dos países – que varían en proporción de 1 a 10 – y las discrepancias tan pronunciadas en los salarios a lo largo de la misma – que llegan a ser de 4 a 1 e incluso de 8 a 1" (Reynolds, 1991:67). Si a ello se añade un constante incremento de la población mexicana y de la cantidad de gente que busca un empleo, el vínculo entre la región norteamericana y los flujos migratorios se vuelve bastante evidente.

¹⁸ En cambio, la distribución de poder en la Unión Europea es más equilibrada, con Alemania representando el 25% de la economía y el 22% de la población regional (Roehlin, 1994; cifras de 1994).

Desde luego, se impone la pregunta si el fenómeno migratorio se ve directamente afectado por la creación de una zona de libre comercio, o si ésta prevé algunos mecanismos que regularicen, controlen o institucionalicen los flujos migratorios. De igual manera que los *Acuerdos Europeos*, el TLCAN no prevé el acceso al mercado laboral de los países socios y no incluye ningún acuerdo sobre la cuestión migratoria. En general, se mencionan los llamados *Acuerdos Paralelos* sobre medio ambiente y derechos laborales, que fueron incluidos al Tratado en septiembre de 1993, principalmente a causa de la preocupación de Estados Unidos por las posibles consecuencias de las “ventajas comparativas” mexicanas (léase la mano de obra barata y los bajos estándares medioambientales) sobre los trabajadores estadounidenses. Las posturas de México y de Estados Unidos diferían sustancialmente en cuanto a la negociación de un acuerdo migratorio. Distanciándose de su abstencionismo tradicional, México desarrolló un activismo inacostumbrado para que se introdujera un capítulo migratorio en el Tratado. El TLCAN parecía generar una demanda política y social en este sentido. Mientras tanto, Estados Unidos parecía más interesado por un control unilateral de la frontera y una reducción del flujo migratorio a través del endurecimiento de su política migratoria. Desde 1994, la administración Clinton expresaba su intención de “tomar el control de la frontera” y, junto con el Congreso, aprobó leyes y designó recursos para realizar este objetivo¹⁹ (Alba Hernández, 2000).

Así las cosas, como consecuencia de la renuencia de Estados Unidos al fin y al cabo sólo se negoció el *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte*, que tiene una menor importancia para los flujos migratorios y que, hay que mencionarlo, luce particularmente por su ineficiencia e inoperancia. Tal vez el error haya sido el vincular la cuestión migratoria a este *Acuerdo Paralelo* cuando en realidad, se trata de un acuerdo de cooperación laboral, en el cual los socios se comprometen a “mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida”, así como de “proteger, fortalecer y hacer valer los derechos básicos de los trabajadores” (Centro de información sobre el ACLAN, 2000, y González, 2000:589). Así pues, más allá de una provisión limitada para los inversionistas y

¹⁹ Pensemos en la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (HIRIRA), “dirigida a crear condiciones más duras para la inmigración en general, y para la inmigración no autorizada en particular” o en la Resolución 187 de California; curiosamente, el endurecimiento de la política migratoria estadounidense no impidió que se creara un diálogo bilateral sin precedentes entre ambos países, que alcanzó algunos logros en materia de protección de migrantes sin poder imponer la movilidad del trabajo dentro del TLCAN (Valdés-Ugalde, 2000).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

profesionales – cuya entrada sería limitada a 5000 personas al año – el Tratado no hace referencia alguna a la migración laboral (Verea Campos, 2000)²⁰.

Algunos analistas intentan dar una explicación para esta laguna. El investigador Juan Manuel Sandoval busca sus raíces en la creación, en Estados Unidos, de la *Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo* en el marco de la ley Simpson-Rodino (1986). Desde su creación en mayo de 1987, esta Comisión publicó varios informes que llegan a la conclusión de que la búsqueda de oportunidades económicas es la motivación más importante de la migración indocumentada hacia Estados Unidos, y que el crecimiento económico, al crear nuevos empleos, reduce forzosamente las presiones migratorias²¹. Sandoval concluye que para la Comisión, “un amplio comercio entre los países expulsores de mano de obra” es el mejor remedio a los problemas migratorios (Sandoval, 2000:609).

Estas conclusiones se reflejan en la política estadounidense y, en menor medida, mexicana, a través del supuesto implícito de que el TLCAN resolverá los problemas migratorios mediante la liberalización del comercio y el consiguiente desarrollo económico de México. Así se impuso en Estados Unidos la idea de que más valía que México exportara tomates que recolectores de tomates. En el mismo orden de ideas, el propio presidente mexicano, Carlos Salinas de Gortari, declaró: “Sin un acuerdo de libre comercio, ustedes serán los testigos de un millón de mexicanos que cruzarán la frontera en busca de trabajo” (cit. En Wayne, 1993:1).

Obviamente, este punto de vista ha sido criticado varias veces. ¿No demuestra la negociación de los *Acuerdos Paralelos* que el Tratado de Libre Comercio solo no es suficiente? Desde antes de la firma del TLCAN, existían varios indicios que hacían suponer que los flujos migratorios no disminuirían después de la entrada en vigor del Tratado: la permanencia de importantes diferencias salariales entre ambos países, aun en el caso de un incremento del número de empleos; la creación de empleos en la región fronteriza (en el sector maquilador, por ejemplo), que aumentaría la población mexicana viviendo en la

²⁰ El capítulo 16 del TLCAN sobre “Entrada Temporal de Personal” disminuye los obstáculos “para que los empresarios, los industriales y los representantes puedan desplazarse de un país a otro sin mayores restricciones. En el TLCAN esta disposición se amplió a profesionales diversos, aunque por ahora hay ciertas profesiones que más fácilmente pueden ser homologadas en cada uno de los socios telecanos que otras”. (Rosas, 2001:270).

²¹ Sin embargo, la Comisión admite que el proceso de desarrollo económico tiende a estimular la migración a corto y mediano plazo.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cercanía de Estados Unidos; el colapso de los sectores protegidos antes de la entrada en vigor del TLCAN, como la agricultura, lo que exacerbaría la migración hacia las ciudades y, por ende, hacia Estados Unidos; y la existencia de factores estructurales como la demanda estadounidense de mano de obra barata, o la existencia de redes transnacionales de migrantes.

Así pues, no es muy probable que la migración mexicana hacia Estados Unidos disminuya si no se incluyen en el Tratado programas de ajuste social para los marginados del proceso de integración, o si no se considera un acuerdo migratorio eficiente como parte integrante del Tratado. Si bien es cierto que el TLCAN quiere ser antes que nada un acuerdo comercial, también hay que admitir que al ignorar la cuestión migratoria, ésta no desaparecerá. Aunque no sea parte formal del Tratado, la migración ilegal es un tema de suma importancia que sigue siendo una fuente de conflictos y tensiones en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, y que aun ha recrudecido desde la firma del Tratado. Así pues, la Secretaría Técnica para la Evaluación del Tratado de Libre Comercio concluye que "en las últimas décadas, la migración, en particular la migración indocumentada, ha sobresalido como uno de los asuntos más difíciles, preocupantes y conflictivos de la agenda bilateral" (Valdés-Ugalde, 2000:495). A pesar de ello, no ha de esperarse que en el futuro Estados Unidos esté dispuesto a incluir el tema migratorio en el Tratado, sino que este país seguirá su lógica exclusivamente financiera y comercial.

2.3. Conclusión: Comparación de los grupos regionales europeo y norteamericano

En este breve recorrido de los nuevos procesos de regionalización en Europa y América del Norte destacan tanto las diferencias y las particularidades intrínsecas a las regiones, como las similitudes entre ellas. No hay que hacer un análisis muy refinado para entender que la Unión Europea es una organización regional relativamente desarrollada, que llegó a su situación actual después de arduos debates y numerosas negociaciones entre los países. Se creó en el contexto muy específico de la Posguerra y se construyó sobre un consenso básicamente político – la voluntad de resolver el "problema alemán", atando a este país al destino de Occidente – y como una "alternativa occidental, internacionalista, a las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ideologías comunistas y neofascistas" (Moravcsik, 1998:7). Un proceso de integración con casi medio siglo de historia no puede compararse con la creación del TLCAN cuarenta años después, una zona de libre comercio que obedece a una lógica principalmente económica.

Sin embargo, los procesos de regionalización tanto en Europa como en América del Norte experimentaron cambios importantes en los noventa, como consecuencia de las nuevas fuerzas económicas y políticas del proceso de mundialización. Ambas regiones actualmente enfrentan retos semejantes, distintos de las épocas anteriores. En la Unión Europea, el desmoronamiento de la URSS y la desaparición del socialismo real permitió por primera vez que se considerara la ampliación de la Comunidad hacia la región oriental del continente. En América del Norte, la nueva orientación de Estados Unidos hacia el regionalismo, en vez del multilateralismo, así como la disposición de los tres países norteamericanos para iniciar un proceso de integración económica, estuvieron al origen de la creación de uno de los bloques comerciales más importantes del mundo. Tanto el regionalismo norteamericano como la etapa actual del regionalismo europeo se están construyendo bajo una fuerte motivación por aumentar su competitividad económica a escala mundial y, por lo tanto, se definen por el mismo contexto global. En este inicio del siglo XXI, ambas regiones son actores económicos de suma importancia.

En muchos aspectos, la situación de los países ex socialistas frente a la UE puede compararse a aquella de México frente a Estados Unidos. En ambos casos asistimos a un encuentro entre dos sistemas totalmente distintos, separados por una frontera invisible entre el mundo industrializado y el mundo en desarrollo o en "transición". La asimetría entre estos dos mundos que se encuentran en un intento de cooperación económica se refiere tanto a los sistemas políticos y sociales como a la situación económica, incluyendo el ingreso *per capita* o los niveles salariales de los países. En Europa, nunca antes la UE había aceptado la adhesión de países con un nivel económico tan alejado del promedio de la Unión. Los países de Europa Central y Oriental no se han transformado en una región democrática y estable como lo predijeron algunos. Por el contrario, se trata de una región social y económicamente inestable que, con la mayor probabilidad, seguirá desempeñando el papel de periferia como ha sucedido en los últimos 200 años²². Esta realidad coloca la

²² Según Björn Hettne, lo único que cambió para esta región han sido sus países de referencia. En los años setenta, sus relaciones comerciales se trasladaron de la Unión Soviética hacia los países de la OCDE. Sus

cuestión del flujo de personas al centro de los debates sobre el proceso de integración entre las diferentes regiones europeas.

Asimismo, en América del Norte la firma del TLCAN dio lugar a la creación de una zona de libre comercio involucrando poderes económicos muy desiguales. En esta región, los factores demográficos causan preocupaciones adicionales con respecto al movimiento de personas: en México, el crecimiento constante de la población alienta aún más la migración hacia Estados Unidos²³. Por esta razón, Estados Unidos, además de las consideraciones económicas usuales con respecto a la migración, expresa preocupaciones étnicas y culturales, a menudo mezcladas con argumentos racistas. Un investigador estadounidense sostiene que "la combinación de las tasas de crecimiento negativas para la población angloparlante y el fuerte incremento de las tasas naturales para los hispanos, así como la migración hispana, cambian dramáticamente la composición étnica de los estados fronterizos como California" (Gangster, 1997:250).

Por tan distinto que sea el proceso de regionalización de la UE y el de Norteamérica, las relaciones de los países ex socialistas o de México con sus respectivos vecinos del Oeste y del Norte tienen muchos puntos en común. Por razones no tan distintas, decidieron firmar un tratado de libre comercio *sui generis* con países más desarrollados que ellos, esperando esencialmente vincular su destino económico a aquel del mundo desarrollado e incrementar así el desarrollo económico dentro de su propio territorio. Tanto los *Acuerdos Europeos* como el TLCAN proponen a las regiones más pobres una liberalización mutua del comercio -- con un trato particular para los productos sensibles -- a cambio de ajustes estructurales que pueden ser implícitos o mencionados en el tratado. Hay que destacar que en Europa, la transición de los países ex socialistas hacia una economía de mercado cuenta con un programa de ayuda financiera -- el *PHARE* -- instrumento totalmente ausente en el caso norteamericano. Esta diferencia resulta de una interpretación distinta, en Europa y en América del Norte, de las causas de la convergencia económica entre las regiones. En Estados Unidos prevalece la opinión de que el libre comercio por sí sólo provocará una convergencia entre los países involucrados -- idea expresada por el famoso lema *trade, not*

deudas externas aumentaron su dependencia de las instituciones financieras internacionales, particularmente del FMI (Hetne, 2000).

²³ Mientras que en los países de Europa Central y Oriental, la estructura de edad de la población -- caracterizada por un envejecimiento de la sociedad -- se parece cada vez más a aquella de Europa Occidental.

aid. En realidad, pocos estadounidenses estarían dispuestos a incluir el principio de un apoyo financiero a las regiones más pobres en un Tratado que, para muchos, meramente significa la institucionalización de las relaciones económicas con socios comerciales tradicionales. En cambio, en Europa las relaciones entre la Unión y los PECO son el resultado de un cambio político y económico fundamental, simbolizado por la caída del muro de Berlín, y que implicó un incremento impresionante del intercambio comercial entre ambas regiones. En este sentido, en Europa la ayuda financiera tiene un sentido político e ideológico tanto como económico, ya que se trata de acelerar la transformación política y económica de países que, durante medio siglo, estuvieron completamente separados de Occidente.

Tratándose en ambos casos de acuerdos regionales asimétricos, los objetivos del regionalismo varían según se trate de países industrializados o países en desarrollo. Curiosamente, tanto en Europa como en América del Norte encontramos el mismo esquema: los países ricos (léase la UE y Estados Unidos) buscan en primer lugar un acceso a los mercados vecinos para sus inversiones, con el objetivo de crear un mercado de escala y enfrentarse a sus mayores competidores comerciales. Además, para ellos el criterio de seguridad nacional desempeña un papel importante, ya que la creación de una zona de libre comercio permite incrementar su control en las fronteras. Desde luego, los asuntos migratorios se encuentran en el centro de esta preocupación. Vereca Campos sostiene que el objetivo intrínseco del TLCAN es la promoción de un desarrollo económico tal, que garantice una estabilidad económica en el país vecino y en la frontera (Vereca Campos, 2000). Lo mismo puede decirse de las relaciones regionales entre la UE y Europa del Este.

Para los países pobres, se trata de lograr la paz social y la estabilización de sus economías, condición de una mayor atracción de las inversiones extranjeras y, por ende, de un mayor desarrollo económico. En el caso de los países ex socialistas se añade la voluntad de disminuir su dependencia frente a Rusia y a los países postsocialistas y de responder adecuadamente a la desintegración del COMECON y del pacto de Varsovia. Por lo tanto, la asimetría regional en cuanto a los objetivos y las ventajas probables de los tratados de libre comercio se encuentra de igual forma en Europa y América del Norte.

La cuestión migratoria parece presentarse en términos muy distintos para México y para los países de Europa Central y Oriental. En efecto, cualquiera que sean las dudas de la UE

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

con respecto al libre flujo de mano de obra del Este, y cualquiera que sean los obstáculos temporales a esta libertad que se establezcan en el caso de la ampliación europea, la liberalización del flujo de personas cobrará realidad en menos de una década. En cambio, el gobierno estadounidense actualmente no está dispuesto a abrir sus fronteras a los inmigrantes mexicanos, y no es muy probable que esta opción se realice a corto o mediano plazo. No obstante, a pesar de esta diferencia fundamental la integración de los mercados laborales sigue limitada tanto en Europa como en América del Norte. En el marco del TLCAN, el *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte* es insuficiente como mecanismo de cooperación laboral, mientras que los *Acuerdos Europeos* simplemente no incluyen el libre acceso al mercado laboral de la UE, cuestión que dejan abierta para el futuro. La separación tan marcada entre la cuestión comercial y la cuestión altamente sensible de la mano de obra parece ser una constante en ambas regiones, creada por el mismo tipo de preocupaciones en los países industrializados. Las negociaciones de adhesión entre la UE y los PECO, caracterizadas por las dificultades y la lentitud de los avances, así como las propuestas de la Comisión Europea para incluir acuerdos de transición para el libre flujo de personas, son un indicio más para la postura equívoca de los países receptores en cuanto a la cuestión migratoria. Así parece cumplirse lo que en el capítulo de introducción llamamos la "paradoja liberal": "la noción de que las democracias industriales presionan a las naciones para que acepten el libre comercio y las inversiones y (...) se quejan de que las economías en desarrollo – ahora abiertas – manden trabajadores a través de las fronteras industriales de los países" (cit. en Willoughby, 1997:267).

Frente a estas contradicciones, habría que preguntarse qué pueden conseguir los esfuerzos restricciónistas de los países industriales ante los flujos migratorios, a menudo producidos por fuerzas económicas y sociales – la demanda estructural de mano de obra en los países receptores, las diferencias salariales entre los países o la existencia de redes sociales de migrantes – que los mismos gobiernos no pueden controlar. Si bien en el futuro, el libre flujo de personas entre la UE y los países ex socialistas podría ser garantizado por la adhesión de estos últimos a la Unión, la controversia entre comercio y mano de obra seguirá, por lo menos en el caso de los no miembros de la Unión. La profundización de la integración europea bien podría aumentar aún esta contradicción. Moravcsik sostiene que el mayor diálogo, dentro de la UE, en cuestiones de seguridad interna y de inmigración, así

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

como la abolición de las formalidades aduaneras internas en el marco del *Acuerdo de Schengen*²⁴ "crea una fuerte motivación para establecer una cooperación más eficiente (léase más restrictiva) en cuanto el control externo [de la Unión]" (Moravcsik, 1998:35).

Es difícil predecir cuál será la evolución de los procesos de regionalización en Europa y en América del Norte, procesos que actualmente experimentan cambios importantes. Sin embargo, con mayor seguridad la cuestión laboral y migratoria dentro de ambas regiones seguirá central por mucho tiempo más. Un análisis del fenómeno migratorio y de las políticas migratorias en las regiones europea y norteamericana en los próximos capítulos permitirá sacar conclusiones más detalladas sobre el libre movimiento de mano de obra en el marco de los nuevos procesos de regionalización.

²⁴ El *Acuerdo de Schengen* tiene como objetivo el libre movimiento de personas entre los países firmantes, a cambio de un mayor control de las fronteras externas. Pertenecen al territorio Schengen todos los países de la Unión Europea, con excepción de Grecia, Irlanda y el Reino Unido, y también Islandia y Noruega.

CAPÍTULO III

LA MIGRACIÓN LABORAL DE POLONIA A ALEMANIA EN EL CONTEXTO DE LA POSGUERRA FRÍA

"En sí, el polaco es perezoso, pero el polaco barato, que se contrata ilegalmente para que arregle el baño, empapele papel pintado o ayude en la vendimia, es elogiado por su incansable afán de trabajar; es recomendado a otros – y es perseguido sin piedad como trabajador ilegal por las autoridades alemanas.

Polaco perezoso: malo. Polaco aplicado: peor aún. Ciertos alemanes no se conforman con nada."

Jacek Tyner en Die Zeit del 30 de junio de 1995

3.1. Introducción

Entre la multiplicidad de cambios que introdujo el resquebrajamiento de la URSS en Europa y en el mundo, tal vez el más impactante haya sido la repentina permeabilidad de la frontera entre dos mundos que estuvieron separados durante medio siglo. Los nuevos flujos de personas entre los ex países soviéticos y Europa Occidental son el aspecto más visible de esta revolución. Ello no significa que las fronteras entre el Este y el Oeste fueran completamente impermeables antes de 1989. Los opositores al sistema socialista, que llegaban a los países de Europa Occidental durante las épocas de mayor represión política en los varios países socialistas, formaron grupos de refugiados políticos en diferentes puntos del mundo occidental. A menudo los migrantes seguían redes sociales y culturales

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

establecidas desde antes de la Posguerra y escogían como refugio a los países receptores tradicionales.

Sin embargo, la caída del sistema comunista en los países de Europa Central y Oriental y el fin de la Guerra Fría introdujeron nuevas variables en el fenómeno migratorio europeo. La relativa liberalización de las fronteras en los países en transición facilitaba la salida de estos países¹, mientras que la Unión Europea enfrentaba la supuesta amenaza de una ola incontrolable de migrantes del Este por una política de inmigración restrictiva. También cambió la percepción que tenía la opinión pública de los migrantes. La imagen del "buen" migrante, víctima del sistema comunista y tratado como tal en los discursos políticos de los países occidentales, ahora se veía reemplazada por la amenaza de mano de obra "barata" del Este, nueva competencia seria en el mercado laboral de los países de Europa Occidental. En Alemania, el término "polaco", antes símbolo de la lucha anticomunista, se ha vuelto una palabra injuriosa para ciertos grupos de la población nacional.

Tradicionalmente, Alemania ha sido un país receptor importante para migrantes de varias partes del mundo. Desde finales del siglo XX pertenece al grupo de países con el porcentaje más alto de población extranjera a escala mundial. De los nueve millones de habitantes de Alemania que nacieron en el extranjero, un millón es polaco. La mayor parte de este grupo llegó entre mediados de los ochenta y principios de los noventa (Pallaske, 2001:9). La importancia del fenómeno migratorio entre Polonia y Alemania no es casual; a finales de los años noventa, Alemania y Polonia eran los dos países vecinos que se distinguían por la mayor diferencia de nivel de bienestar entre ellos (cifras de la OIT, cit. en Pallaske, 2001:126). Esta realidad da un significado distinto al fenómeno de los flujos migratorios entre ambos países. Como lo expresa un analista, "no se puede hablar de la movilidad entre Este y Oeste sin hablar de la emigración de los polacos" (Iglicka, 2001:3).

La futura ampliación de la Unión Europea hacia el Este se encuentra en el centro de los debates sobre la migración polaca hacia Alemania. El ingreso de Polonia a la Unión cambiaría todas las variables del fenómeno migratorio polaco, y la situación del grupo étnico polaco en el extranjero se vería afectado considerablemente. En el último capítulo, mencionaremos algunos debates actuales sobre la migración Este-Oeste en el contexto de la ampliación europea.

¹ En Polonia, la liberalización política permitió la libre salida del país ya a partir de 1987.



3.2. Las relaciones entre Polonia y Alemania hasta 1989 – una retrospectiva

Los movimientos migratorios de Polonia a Alemania siempre han sido una función de las relaciones entre los dos países. Históricamente, existen numerosos prejuicios entre ambos Estados vecinos. La idea nacionalsocialista de las razas inferiores dejó huellas en la mentalidad de ciertas generaciones alemanas, y los estereotipos así como una cierta arrogancia hacia la sociedad polaca eran común y corrientes hasta muy recientemente. Por otra parte, el recorrimiento del territorio polaco hacia el Oeste después de la Segunda Guerra Mundial y una nostalgia de los alemanes por su "territorio perdido" mantenía viva la idea de la amenaza eslava y hacía olvidar los sentimientos de culpabilidad por los crímenes del nacionalsocialismo. Mientras tanto, entre los polacos aparecían sentimientos de frustración por las dificultades económicas que sufría su país, y la necesidad de pedirle ayuda al vecino "perdedor" de la Segunda Guerra Mundial, pero más rico que ellos.

Las relaciones ya de por sí tensas entre Alemania y Polonia se toparon regularmente con las cuestiones de la minoría alemana en Polonia y el reconocimiento de las fronteras de 1945. El primer problema ha sido resuelto parcialmente mediante el *Acuerdo de Buena Vecindad* de 1991, que fija los derechos y las obligaciones de las minorías nacionales en ambos países (Kowalski, 1994:44)². En los noventa, la cuestión de las minorías ha dejado de ser un tabú en las relaciones bilaterales germano-polacas, aunque no se han resuelto del todo los conflictos entre ambos gobiernos en torno a este asunto. La cuestión de las minorías nacionales ha sido un punto tradicionalmente importante, y muchas veces dolorosa, en las relaciones bilaterales germano-polacas. A pesar de los cambios fundamentales que surgieron en los años noventa, Alemania teme el reconocimiento oficial de la comunidad polaca como minoría nacional, ya que una tal postura significaría un

² Los artículos 20 a 22 de este acuerdo se refieren al reconocimiento de la "lengua, cultura y tradición polacas" y constituyen el fundamento para la garantía de una cierta protección jurídica de los polacos en Alemania, así como la posibilidad de "expresar, preservar y desarrollar libremente su identidad étnica, cultural, lingüística y religiosa" sin presiones exteriores de asimilación (cit. en Kowalski, 1994:44). Teóricamente, el *Acuerdo de Buena Vecindad* establece las bases de una mayor cohesión y expresión cultural de la comunidad polaca. Sin embargo, desde los once años que pasaron desde la firma del acuerdo el grupo de migrantes polaco en Alemania sigue enfrentándose con muchos problemas. Ello se explica en parte por el contenido del acuerdo, que conlleva una fundamental asimetría entre las comunidades étnicas de ambos países. Mientras que los artículos 20 a 22 explícitamente mencionan la minoría nacional alemana en Polonia, en el caso de los polacos sólo se habla de los "nacionales alemanes de origen polaco". La negación del gobierno alemán para aceptar oficialmente la presencia de una minoría polaca dentro de su territorio constituye el origen del desequilibrio existente entre las minorías en ambos países.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cambio de la legislación alemana que también beneficiaría a los nuevos inmigrantes. Sin embargo, el reconocimiento de los polacos sería un paso importante hacia la creación de una nueva relación entre el Este y Oeste.

Mientras tanto, el problema fronterizo atravesó varias etapas de crisis y distensión, y la Guerra Fría impidió durante cincuenta años su solución definitiva. El reconocimiento de la frontera Oder-Neisse por Willy Brandt en 1970 no impidió que la cuestión volviese a la actualidad después de la caída del muro de Berlín. La vacilación del canciller Helmut Kohl para reconocer definitivamente la frontera germano-polaca en el contexto de la reunificación de las dos Alemanias reanudó innecesariamente las tensiones entre los dos países (Weizsäcker, 2000). Mientras que las relaciones entre los gobiernos alemán y polaco se han normalizado en el transcurso de los noventa, en la sociedad alemana persiste una cierta desconfianza hacia el polaco, que está percibido cada vez más como un trabajador mal pagado y muchas veces "ilegal", cuya utilidad para el país parece dudosa. A pesar de los esfuerzos de ambos gobiernos por lograr una mayor cooperación y comprensión mutua, las relaciones culturales y sociales entre los países están lejos de ser perfectas.

Desde el siglo XIX, los países de Europa Central y Oriental son una región tradicional de emigración. Los cambios de las fronteras y las crisis económicas regularmente han provocado movimientos migratorios de esta región hacia Europa Occidental o Estados Unidos. En cuanto a la migración polaca en particular, tiene una dimensión histórica muy importante, basándose en una tradición de doscientos años. En el transcurso de los siglos, ha incluido formas muy diversas de migraciones: voluntarias y forzadas, políticas y económicas. Sus causas a menudo han sido políticas, provocando grandes olas de emigración en el contexto de las reparticiones polacas a finales del siglo XVIII, las sublevaciones nacionalistas del siglo XIX, las dos guerras mundiales o los años represivos de la Guerra Fría (1956, 1968 y 1981). En los años ochenta del siglo XX, una cierta liberalización política y cultural permitió a muchos miembros de la oposición huir del país, a tal punto que para el año 1981 y hasta el cierre de las fronteras el 13 de diciembre de este año, los especialistas hablan de un verdadero "Exodus Poloniae". En este año fueron expedidos 80% más pasaportes para viajes al Oeste que el año anterior. Con unas 800'000 salidas en los ochenta, Polonia representa el país de Europa Central y Oriental con la mayor emigración; solamente para los años 1980-86, se cuentan 230'000 personas que viajaron al

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

extranjero sin regresar a su país, mientras que 105'000 personas emigraron oficialmente al Oeste en el contexto de la reunificación familiar (Kempf, 1988:7). Después de la apertura de las fronteras, los flujos se incrementaron. Aunque las condiciones de vida empeoraron en Alemania para los migrantes polacos, este país sigue siendo su destino principal.

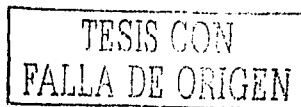
Al lado de las causas políticas, las consideraciones económicas han sido una fuerte motivación para emigrar. Tradicionalmente, Polonia ha sido un importante "depósito" de mano de obra para varios países, sobre todo Alemania. Desde finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, 750'000 polacos, en su mayoría prusianos, emigraron hacia los centros industrializados de Alemania (la cuenca del Ruhr, Berlín, Bremen y Hamburgo), provocando debates públicos sobre la amenaza de la "invasión" polaca. A esta inmigración se añadió una importante migración laboral temporal de polacos rusos.

En la época de la Posguerra, la comunidad polaca en Alemania del Oeste estaba constituida en gran parte por los aproximadamente 100'000 *displaced people*, residuo de los 1.7 millones de polacos utilizados por el Tercer Reich como trabajadores forzados. A partir de 1950, empezaron las olas de migración de los *Aussiedler*³, así como de los alemanes forzados a abandonar los nuevos territorios polacos. En los veinte años que van de 1950 a 1970, Alemania acogió a alrededor de medio millón de *Aussiedler*, personas caracterizadas por su identificación con la cultura alemana.

Aunque los ochenta están caracterizados por fuertes conmociones políticas en Polonia, también en esta década las motivaciones económicas de la emigración son importantes. En 1982, la emigración todavía era principalmente política, con una mayor emigración de gente vinculada con los sindicatos. Sin embargo, después de esta fecha predominaron las consideraciones económicas frente a la crisis y la falta de perspectivas profesionales en Polonia⁴. En Alemania, el mayor país receptor para los migrantes polacos, existían

³ Los *Aussiedler* son los polacos de origen alemán que obtuvieron fácilmente la nacionalidad hasta el principio de los noventa, debido esencialmente a una política alemana extremadamente liberal y una definición muy generosa de lo que era la "identidad alemana". Se distinguen las emigraciones de *Aussiedler* de los años 50 y 60, motivadas esencialmente por un verdadero sentimiento de pertenencia a la cultura alemana, y las emigraciones de los 80 y 90, motivadas en gran parte por consideraciones económicas. Los *Aussiedler* de esta última época no necesariamente se identificaban con la "germanidad", como lo exigía la ley.

⁴ Las personas con carreras universitarias, sobre todo los jóvenes, se veían enfrentadas con el desempleo o con salarios muy bajos, como en el caso de los ingenieros y profesores. También apareció una emigración de artistas, escritores, deportistas y científicos, para quienes el „Oeste" significaba mayores éxitos o mejores condiciones de trabajo (Pallaske, 2001:15)



básicamente dos categorías de inmigrantes en los ochenta. A los llamados *Aussiedler*, el gobierno alemán les ofrecía la posibilidad de adquirir la nacionalidad alemana gracias a una legislación muy liberal. Entre 700'000 y 800'000 *Aussiedler* polacos emigraron a Alemania en esta década, buscando un camino hacia la democracia liberal, pero también hacia el bienestar y un futuro asegurado para ellos y sus hijos. La segunda categoría de migrantes polacos eran los refugiados políticos, los llamados *tolerados*, que sufrían una situación jurídica mal definida, y sobrevivían gracias a empleos mal pagados, a menudo ilegales (Kowalski, 1994:43).

Así pues, en los ochenta existe una oposición entre la interpretación oficial de la emigración polaca – oficialmente motivada por criterios políticos y étnicos – y la realidad. Hoy día se supone que la mayoría de los *Aussiedler* y refugiados políticos salió de su país por motivos esencialmente económicos. A finales de los ochenta hubo numerosos debates en la población alemana sobre los abusos de los “falsos inmigrantes políticos” y la necesidad de cambiar la legislación en un sentido más restrictivo.

3.3. La migración de Polonia a Alemania en los años noventa

3.3.1. Cambio y continuidad

Los años que van de mediados de los ochenta hasta principios de los noventa fueron los años de mayor inmigración hacia Alemania en toda la historia de este país. La caída del sistema comunista y la relativa libertad política que surgió en algunos países del Este a partir de los años ochenta resultó en una fuerte presión migratoria hacia Europa Occidental y en una verdadera “mundialización” de los movimientos migratorios entre el Este y el Oeste. En este nuevo sistema migratorio, Polonia no sólo desempeña su tradicional papel de país expulsor de migrantes, sino que también funge como país receptor o de tránsito, particularmente para los migrantes ucranianos, armenios y bielorrusos. La importancia reciente de los migrantes en tránsito y de los inmigrantes en Polonia creó una nueva diversidad étnica en este país de Europa Central. Esta nueva situación despierta preocupaciones dentro de la Unión Europea sobre un posible ingreso de migrantes ex soviéticos a la Unión, pasando por Polonia: el papel de Polonia dentro del sistema migratorio europeo ha cambiado y, en el caso específico del acceso próximo de este país a

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

la Unión Europea – particularmente si Polonia firma el acuerdo de Schengen – su frontera oriental sería una región clave para el control de la migración Este-Oeste en Europa. No ha de extrañar que Polonia como país de tránsito importante a menudo esté involucrado en pláticas con la UE sobre asuntos migratorios.

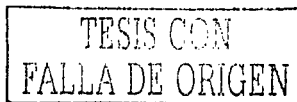
Los polacos representan una gran parte de los nuevos inmigrantes de los noventa. Su primer país de destino es Alemania, su intención el establecimiento definitivo o la búsqueda de una actividad laboral temporal. En total, aproximadamente un millón de polacos se estableció en Alemania entre 1980 y 1999 y vive en este país de manera permanente. Adicionalmente, se estima que hasta hoy, alrededor de 1.5 millones de migrantes laborales polacos viven temporalmente en este país (Pallaske, 2001:123-24). Sin embargo, el crecimiento de las cifras migratorias a partir de los ochenta no sería tan importante si no fuera por la necesidad de mano de obra de los países occidentales, por lo menos en ciertos sectores de la economía. El envejecimiento de la población en los países europeos pone en tela de juicio el sistema tradicional del empleo y crea un problema de falta de mano de obra, tanto en los sectores altamente calificados como de baja calificación.

Pero no sólo asistimos a un cambio cuantitativo de la migración polaca. La transición política, social y económica que ocurrió en la región de Europa Central y Oriental después de 1989 también ha transformado los mecanismos y la naturaleza de la migración hacia Europa Occidental. La emigración polaca más reciente difiere de manera significativa de aquella de hace una década. En la década anterior, el grupo polaco en Alemania consistía principalmente de polacos de origen alemán, los llamados *Aussiedler*, que aprovecharon de los criterios generosos de la legislación alemana hasta 1991 para obtener la nacionalidad alemana y establecerse de manera permanente en este país⁵. Los demás eran refugiados políticos, que permanecían en Alemania gracias a su estatus – muy mal definido – de “tolerados”. La mayoría tuvo que regresar a Polonia después de 1989, algunos se quedaron en Alemania gracias a la obtención de un título más permanente⁶.

A partir de los noventa, la situación cambió por completo. La ley referente a los *Aussiedler* se volvió más restrictiva, el gobierno alemán limitó significativamente los criterios para la obtención de la nacionalidad alemana. La categoría de “refugiado político”

⁵ En la década mencionada, los *Aussiedler* alcanzaron el número de 800'000 según la estimación de Pallaske (Pallaske, 2001:124)

⁶ Se trataría de unos 100'000-150'000 polacos según la misma fuente (ibid., 2001:124)



dejó de ser válida para los polacos, y muchos salieron de Alemania para regresar a su país. Si es cierto que a los turistas polacos se les facilitó la entrada a Alemania gracias a la derogación del visado obligatorio, el establecimiento permanente se volvió casi imposible. Después de 1991, la frontera alemana estaba completamente cerrada para los polacos que ingresaban con este fin. En cambio, el gobierno alemán inició un sistema de inmigración laboral temporal, entre otros mediante los acuerdos laborales bilaterales. Esta regulación migratoria ofrece la ventaja de atraer mano de obra barata al mercado laboral alemán sin comprometerse a su inserción social⁷ (Cuadro 3.1).

Cuadro 3.1

En los años 80	En los años 90
Principalmente migración con el objetivo del establecimiento permanente	Principalmente migración temporal
a) <i>Aussiedler</i> (aprox. 800'000) b) Extranjeros de nacionalidad polaca (aprox. 100'000-150'000)	a) Mano de obra temporal (en el contexto de los acuerdos laborales bilaterales) (aprox. 1.5 millones) b) Mano de obra ilegal (aprox. 500'000) c) Familiares de la minoría polaca

La migración de Polonia a Alemania desde 1980: fases, intenciones y tipos de migrantes (Pallasse, 2000: 124)

Obviamente, el número de migrantes que puede beneficiarse de estos acuerdos queda muy reducido, y hasta ahora, las formas legales de establecimiento son muy pocas para los polacos. Irónicamente, mientras más difícil resultaba la entrada a Alemania por medios legales, más liberal se volvía la política interna polaca y, por lo tanto, la apertura relativa de la frontera de este país. Puesto que también se redujo el número de migrantes que ingresaron a Alemania en el contexto de la reunificación familiar, numerosos trabajadores escogen la vía ilegal para buscar un empleo en Alemania. La importancia del sector

⁷ Particularmente en el sector de la construcción y los servicios, que no pueden trasladarse fácilmente a los países con salarios más baratos, existe una demanda importante de mano de obra barata. La duración del empleo en el contexto de los acuerdos laborales normalmente se limita a dos años (Miera, 2001:152)

informal para la economía alemana no ha dejado de aumentar en los últimos veinte años⁸, y los polacos representan el porcentaje más alto no sólo de la mano de obra temporal oficial, sino también en el sector informal. Se estiman que en la actualidad, alrededor de medio millón de trabajadores polacos ilegales trabajan en Alemania (Cyrus, 2001:190)⁹.

Finalmente, no hay que olvidar que con el contexto, también cambiaron las intenciones de los migrantes. Antes de los años noventa, la posibilidad de regresar a Polonia era muy reducida. Después de la instauración del derecho de guerra en Polonia en 1981, la confrontación entre Este y Oeste alcanzó un nuevo punto culminante. Para el gobierno polaco, la emigración permanente significaba una traición nacional, y los migrantes polacos se establecían en Alemania sin la esperanza ni la intención de regresar a su país. Mientras tanto, en Alemania del Oeste estaban percibidos como víctimas del sistema comunista y beneficiaban de una política migratoria muy liberal en su contra, más por cuestiones de política interior que por consideraciones humanitarias.

A partir de la segunda mitad de los ochenta, las transformaciones políticas y económicas en Polonia provocaron una relativa liberalización de la frontera. El gobierno polaco se dio cuenta del potencial que representaban sus nacionales en el extranjero para la economía del país. Se crearon facilidades para que los migrantes regresaran a Polonia con sus nuevas capacidades profesionales y los capitales que habían acumulado en el extranjero (Miera, 2001:157).

Cabe preguntarse si la situación de los migrantes polacos en Alemania cambió en el contexto del próximo acceso de Polonia a la Unión Europea. En 1991, al igual que otros diez países de Europa Central y Oriental entre 1991 y 1996, Polonia firmó con la Unión Europea los *Acuerdos Europeos* o *Acuerdos de Asociación*. Estos acuerdos, mencionados anteriormente, proyectan la creación de una zona de libre comercio y la institucionalización del diálogo político dentro de un período transitorio fijo. Los *Acuerdos Europeos* generalmente se entienden como el primer paso hacia el acceso de los países de Europa Central y Oriental a la UE, pero no garantizan ningún derecho a un empleo en la UE para

⁸ Según las estimaciones del economista austriaco Friedrich Schneider, la importancia del sector informal subió de 59 mil millones de DM en 1975 a 605 mil millones en 1999 (Cyrus, 2001:189)

⁹ La importancia de Alemania como país de destino para los trabajadores temporales polacos (99,9% de los migrantes polacos escogen este país para buscar trabajo) se explica no sólo por la relación histórica entre Polonia y Alemania y la existencia de redes sociales y familiares importantes entre los países, sino también porque Alemania tradicionalmente está percibido como país con buenas oportunidades laborales (Cyrus, 2001:198)

los nacionales de los países asociados. Sin embargo, incitan a los países miembros a introducir condiciones laborales más favorables a escala bilateral (Comisión Europea, 2001). Formalmente, los nacionales de los países asociados están sujetos a la legislación sobre inmigración laboral válida para todos los extranjeros. Puede destacarse que Alemania, a través de los acuerdos laborales bilaterales, es el único país de la Unión en ofrecer un sistema de inmigración laboral para un gran número de países de Europa Central y Oriental. La mayoría de los países miembros, como regla general, no permite la inmigración laboral, y los *Acuerdos Europeos* no han cambiado este hecho en la práctica.

En general, se puede decir que los cambios de los noventa que afectaron la migración de Polonia a Alemania no fueron tanto cuantitativos como cualitativos. El número de migrantes que llegó a Alemania con la intención de establecerse de manera permanente se redujo, debido a las transformaciones políticas y económicas en Polonia y una legislación migratoria más restrictiva en Alemania. En cambio, surgió una emigración exclusivamente económica, regulada por los acuerdos laborales bilaterales. Aunque esta nueva migración esté caracterizada por su naturaleza temporal, su importancia tanto para la sociedad alemana como para la comunidad polaca en este país es innegable.

3.3.2. Los grandes rasgos de la política migratoria alemana

Los flujos migratorios hacia Alemania se incrementaron considerablemente desde la apertura de las fronteras de los países de Europa Central y Oriental. Unos cuantos cientos de miles de migrantes llegan anualmente a este país, entre los cuales destacan los nacionales de la ex Yugoslavia y de Polonia¹⁰ (Tabla 3.2). Frente a este incremento de la inmigración del Este, la política migratoria ha sufrido cambios sustanciales en los años noventa. Las prioridades del gobierno alemán en los últimos años han sido la integración de los extranjeros y la lucha contra los movimientos racistas en su propio país. A estos cambios habría que añadir la preocupación de Alemania – como de casi todos los países de Europa Occidental – por adaptar su política migratoria a las nuevas exigencias de la

¹⁰ La población extranjera en Alemania se estabilizó a finales de los noventa a unos 7'344'000 de personas, lo cual corresponde al 8.9% de los habitantes del país. La mayoría (28%) son turcos, seguidos por los nacionales de la ex-Yugoslavia (10%), los italianos (8.4%), los griegos (5%) y los polacos (4%) (Tabla 3.3). Un cuarto de los extranjeros viviendo en Alemania son nacionales de países miembros de la Unión Europea (OCDE, 2001:169). La cifra modesta del grupo polaco se explica porque no están incluidos los *Aussiedler* de nacionalidad alemana, ni los migrantes laborales temporales o indocumentados, que representan una parte importante de la comunidad polaca en Alemania.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

economía nacional. En efecto, el envejecimiento de la población y la consiguiente falta de mano de obra en ciertos sectores de la economía de los países europeos hace de la inmigración laboral un instrumento valioso de la política laboral y demográfica en Europa Occidental.

Tabla 3.2

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Rep. Fed. Yugoslava	---	---	---	141.6	63.2	54.1	42.9	31.2	59.9	87.8
Polonia	200.9	128.4	131.7	75.2	78.6	87.2	77.4	71.2	66.1	72.2
Turquia	83.6	81.9	80.6	67.8	63.9	73.6	73.2	56.0	48.0	47.1
Italia	36.9	25.4	30.1	31.7	38.7	48.0	45.8	39.0	35.6	34.9
Fed. Rusa	---	---	24.6	29.4	33.4	33.0	31.9	24.8	21.3	27.8
Rumania	78.2	61.4	109.8	81.6	31.4	24.8	17.1	14.2	17.0	18.8
Grecia	26.5	28.3	23.6	18.3	18.9	20.3	18.8	16.4	16.1	17.6
EUA	---	---	21.3	17.6	15.8	16.0	16.3	15.1	17.0	16.8
Ucrania	---	---	6.6	12.3	13.9	15.4	13.7	12.5	14.1	15.3
Francia	12.7	12.9	13.3	13.0	13.6	14.4	14.9	14.4	14.3	15.3
Hungría	15.9	24.9	27.9	24.2	19.3	18.8	16.6	11.2	13.3	14.9
Portugal	7.0	10.7	10.1	12.9	26.5	30.5	32.0	26.4	18.8	14.7
Croacia	---	---	---	26.0	16.7	14.9	12.3	10.0	10.1	12.6
Bosnia-Herzegovina	---	---	---	107.0	68.3	55.2	11.1	6.9	8.4	10.3
Rep. Checa	---	---	---	11.0	9.6	10.0	8.9	7.7	7.7	9.3
Otros países	380.8	536.6	727.9	317.2	262.1	272.2	275.0	258.2	237.8	258.5
Total	842.4	920.5	1207.6	986.0	774.0	788.3	708.0	615.3	605.5	673.9
De los cuales UE	139.6	147.4	140.8	136.7	155.8	177.2	172.5	151.5	136.0	---

Alemania: entrada de personas extranjeras según su nacionalidad, en miles (OCDE, 2001: 293)

Al analizar los cambios que surgieron a finales de los noventa, el informe 2001 de la OCDE sobre las migraciones internacionales distingue cuatro aspectos de las políticas migratorias en los diferentes países. El primero son las medidas adaptadas para reforzar el control de los flujos migratorios, el segundo es la lucha contra la inmigración indocumentada y el empleo ilegal de los migrantes laborales, el tercero las medidas adoptadas para asegurar una mayor integración de los migrantes en los países receptores y el cuarto la cooperación a escala internacional en el ámbito de la migración (OCDE, 2001). En los últimos años, el gobierno alemán ha tomado algunas medidas para mejorar las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

posibilidades de integración de los migrantes establecidos permanentemente en Alemania, sobre todo mediante una mejor comunicación entre los migrantes y la administración, o la oferta de clases de idiomas y cursos profesionales para ciertas categorías de migrantes. Sin embargo, los esfuerzos recientes del gobierno se concentran sobre todo en el incremento del control de los flujos migratorios, con el objetivo de adaptar estos últimos a las nuevas necesidades de la economía alemana. Puesto que la inmigración polaca está en gran medida afectada por los cambios recientes de la política migratoria alemana, hace falta mencionar algunos de sus componentes.

Tabla 3.3

	1985	1990	1995	1999	Mujeres 1999
Turquía	1401.9	1694.6	2014.3	2053.6	939.9
Ex Yugoslavia ¹	591.0	662.7	797.7	737.2	322.9
Italia	531.3	552.4	586.1	615.9	248.5
Grecia	280.6	320.2	359.1	364.4	164.1
Polonia	104.8	242.0	276.7	291.7	140.3
Croacia ²	---	---	185.1	214.0	104.0
Austria	172.5	183.2	184.5	186.1	84.0
Bosnia-Herz. ³	---	---	316.0	167.1	81.2
Portugal	77.0	85.5	125.1	132.6	56.5
España	152.8	135.5	132.3	129.9	61.6
Irán	51.3	92.2	107.0	116.4	47.3
EUA	85.7	92.7	108.4	112.0	47.8
Reino Unido	88.1	96.5	112.5	110.8	45.7
Países Bajos	108.4	111.7	113.1	110.5	50.8
Francia	74.8	85.1	99.1	107.2	57.6
Otros	658.7	988.3	1656.5	1893.7	879.5
Total	4378.9	5342.5	7173.9	7343.6	3331.7
UE	1539.0	1632.6	1811.7	1856.0	822.5
Total mujeres	1867.4	2330.7	2459.8 ¹	3331.7 ¹	

Alemania: número de personas nacidas en el extranjero, por país de nacimiento, en miles (OCDE, 2001: 347)
 1. A partir de 1993. Serbia y Montenegro; 2. Incluidos en Ex Yugoslavia hasta 1992; 3. Mujeres de 16 años y más

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aunque la mayoría de los países europeos prefiriere resolver los problemas migratorios mediante acuerdos bilaterales entre países receptores y expulsores de migrantes, hay que subrayar la importancia del contexto regional para las nuevas políticas migratorias de los diferentes países. En noviembre de 2000, la Comisión Europea sugirió que la admisión de los migrantes económicos fuera institucionalizada a escala europea para responder con mayor eficacia a las necesidades de los mercados nacionales, regionales y locales en cuanto a la mano de obra. Sin embargo, la determinación de las necesidades de cada país seguía la responsabilidad de los gobiernos nacionales (OCDE, 2001:85). Desde principios de los noventa, el gobierno alemán había tomado medidas que iban en este sentido. Además, en los dos últimos años surgieron nuevos proyectos que tuvieron como objetivo renovar por completo el contenido de la política migratoria alemana.

Primero, hay que mencionar los permisos de trabajo otorgados a los migrantes laborales en el contexto de los acuerdos laborales bilaterales entre Estados. Desde 1995, la migración laboral temporal es una tendencia cada vez más importante en Alemania, y los nacionales de los países de Europa Central y Oriental son los primeros en beneficiarse de la nueva legislación alemana al respecto. Aunque Alemania, como los demás países de la Unión Europea, interrumpió el régimen de inmigración laboral en 1973, en los años noventa firmó acuerdos bilaterales con diferentes países, que permiten el empleo temporal de extranjeros.

Estos incluyen:

- los acuerdos de cooperación con varios países de Europa Central y Oriental que permiten a empresas alemanas contratar directamente mano de obra extranjera. En 1999, 40'000 trabajadores extranjeros fueron contratados de esta manera en Alemania.
- los acuerdos de mano de obra temporal que permiten a los nacionales de ciertos países de Europa Central y Oriental obtener un empleo de 12 a 18 meses en Alemania, a fin de actualizar sus capacidades profesionales o aprender alemán. Estos acuerdos sólo afectaron a 3'700 personas en 1999.
- el trabajo estacional (de un máximo de tres meses por año) para los nacionales de ciertos países de Europa Central y Oriental que firmaron acuerdos correspondientes con Alemania. Este sistema implica obligaciones tanto para los empleadores alemanes como para los empleados extranjeros. Para evitar el *dumping* social, las condiciones de trabajo

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y los salarios de los migrantes laborales deben ser los mismos que para los empleados alemanes. Adicionalmente, los nacionales checos y polacos deben comprometerse a seguir establecidos en su país de origen y regresar por lo menos cinco noches por semana a su país. En 1999, 223'400 extranjeros encontraron un trabajo en el contexto de estos acuerdos. El 89% era originario de Polonia. Ello hace de los polacos el grupo de migrantes laborales más importante en Alemania. Los sectores de la economía alemana más interesados por estos acuerdos son aquellos que padecen de una alta fluctuación temporal de mano de obra, como la hotelería, el abastecimiento, la agricultura y la silvicultura (OCDE, 2001).

En el contexto de las revisiones legislativas afectando la política migratoria alemana, hay que mencionar la enmienda de la ley sobre la nacionalidad de julio de 1999, que entró en vigencia en enero de 2000. Esta ley facilita la nacionalización de los extranjeros establecidos en Alemania desde hace mucho tiempo, y adopta una lógica jurídica basada en parte en el *jus soli*. Puesto que los migrantes laborales polacos se caracterizan por su estancia breve y temporal en Alemania, la cuestión de la nacionalidad no les afecta verdaderamente.

En el año 2000 finalmente, el gobierno alemán introdujo el sistema de la *green card* para remediar a la falta de mano de obra en algunos sectores de la economía, como las nuevas tecnologías de información y comunicación o el procesamiento de datos. Esta categoría está reservada a especialistas de informática no miembros de la Unión Europea, según cuotas nacionales anuales. De agosto de 2000 a febrero de 2001 llegaron un poco más de 5000 especialistas a Alemania, lo cual es una cifra muy modesta si se consideran las expectativas iniciales del gobierno alemán (20'000 personas) al respecto. Puesto que la migración laboral polaca se compone esencialmente de mano de obra no calificada, los polacos casi no entran en esta categoría. De hecho, la mayoría de los especialistas que beneficiaron de este nuevo sistema fueron nacionales de India, la ex Unión Soviética y Rumania.

Alemania sigue buscando maneras eficientes para enfrentar dos retos: los nuevos flujos migratorios por una parte, la falta de mano de obra calificada en ciertos sectores de su economía por otra parte. En septiembre de 2000, el Ministerio alemán del Interior creó un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

comité que tenía como objetivo la formulación de nuevas propuestas en cuanto a la legislación sobre la inmigración, para adaptarla a las nuevas necesidades del país. El proyecto, conocido como el "Informe Süßmuth", fue presentado en agosto de 2001 y podría dar paso a una nueva ley migratoria en el año 2002. Concierne por una parte la inmigración de mano de obra extranjera altamente calificada y con conocimientos del idioma alemán, que ingresaría al país bajo un sistema de puntaje. A los migrantes laborales que mejor corresponderían a las necesidades económicas de Alemania les sería otorgada la residencia permanente. El nuevo proyecto también incluye un sistema de cuotas anuales de inmigración para aproximadamente 50'000 trabajadores extranjeros sin exigencia de calificación.

Este proyecto de ley, muy controvertido en ciertos sectores políticos alemanes, probablemente será sujeto a modificaciones antes de entrar en vigor. Es difícil predecir en qué medida los migrantes laborales polacos se verán afectados por los cambios recientes de la política migratoria alemana. Sin embargo, es interesante notar el cambio de fondo que experimenta la política migratoria alemana desde hace algunos años. Si después de 1973 se puede hablar de una prohibición generalizada de la inmigración laboral en Alemania, en los últimos años se multiplican los intentos por controlar – en vez de prohibir – los flujos migratorios en el sentido de una mayor congruencia con la economía nacional. Los migrantes laborales hoy día son un elemento esencial de la política económica y demográfica alemana, y este cambio sustancial no dejará de afectar también a los migrantes laborales polacos.

3.3.3. Características de la migración polaca

"No sabemos exactamente cuántos polacos viven en Alemania. Tampoco se sabe muy bien quién debe ser considerado como polaco. Los criterios étnicos son inexactos, las estadísticas poco precisas, el sentimiento de pertenencia a la comunidad polaca no es muy visible, y se expresa más durante los días festivos que en la vida cotidiana" (Kowalski, 1994:41). Estas cuantas frases aluden a un problema fundamental de la inmigración polaca, un problema que causa dolores de cabeza tanto a los miembros de la comunidad misma como a los analistas. El estudio de la evolución cuantitativa de los migrantes polacos está vinculado con numerosas dificultades. Primero, una cierta reticencia de los polacos para

ESTUDIOS CON
PALA DE ORIGEN

definirse claramente como grupo, borran constantemente los límites de la comunidad polaca y ponen en tela de juicio su unidad y homogeneidad. A ello se añade la existencia paralela de una inmigración permanente y una inmigración laboral temporal, así como una cierta falta de coherencia de la política migratoria alemana, que dificultan las estimaciones sobre el número de migrantes polacos establecidos y trabajando en Alemania.

En los ochenta existían diferentes tipos administrativos de migrantes que se distinguían por sus derechos políticos y económicos. Algunos analistas, como Norbert Cyrus, cuentan hasta ocho diferentes tipos de migrantes con permiso de residencia y cuatro de migrantes ilegales (cit. en Pallaske, 2001:127). Los *Aussiedler* se benefician de la nacionalidad alemana y, en ciertos casos, de la doble nacionalidad, y teóricamente poseen los mismos derechos que cualquier alemán. Mientras tanto, a los *tolerados* con su estatus ambiguo e incierto les estaban prohibido las actividades profesionales y la salida del país, y muchos tuvieron que regresar a Polonia cuando desapareció esta categoría administrativa en 1989. En la imaginación popular, estos migrantes tenían la mala reputación de "falsos refugiados políticos" cuyas verdaderas motivaciones eran económicas, mientras que los *Aussiedler* estaban considerados como los "buenos migrantes".

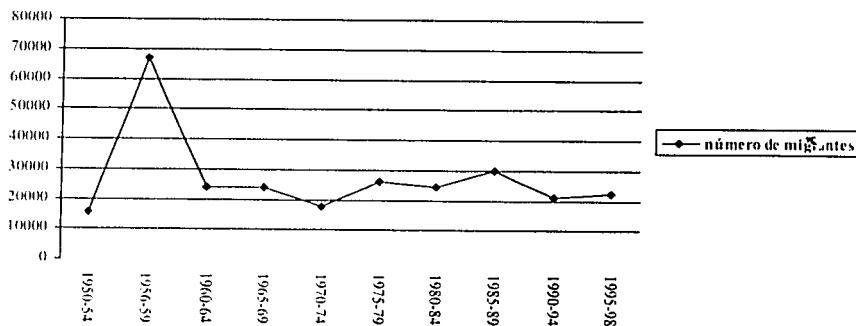
Después de la desaparición de la categoría de *tolerados* en los noventa, el sistema migratorio alemán se complicó. Los nuevos acuerdos laborales entre Polonia y Alemania permiten a un número reducido de trabajadores temporales ingresar al país, mientras que la política migratoria, en general restrictiva, da lugar a una creciente inmigración ilegal cuya cantidad no se puede establecer con exactitud. La importancia cuantitativa de los inmigrantes polacos es innegable, pues en su gran mayoría éstos eligen a Alemania como su país de destino. En la segunda mitad de los noventa, alrededor de un cuarto de millón de migrantes laborales polacos ingresaron anualmente a este país. Estas cifras no incluyen todos aquellos que viajan a Alemania como turistas y encuentran una actividad laboral en el sector informal.

La diversidad tipológica de los inmigrantes explica en parte las ambigüedades cuantitativas en cuanto al grupo polaco en Alemania. Las fuentes más generosas hablan de unos dos millones de polacos en Alemania, contando probablemente los migrantes de la vieja generación que se asimilaron a la sociedad alemana y ya no se identifican con la cultura polaca. Otras fuentes sólo toman en cuenta las cifras oficiales; no cuentan la

considerable inmigración indocumentada y se encuentran probablemente muy por debajo de la realidad. La mayoría de los analistas coincide en estimar la comunidad polaca en Alemania a un millón de miembros, cifra que va creciendo año por año. Así pues, el grupo polaco representa aproximadamente la mitad del grupo étnico más importante en Alemania – los turcos. Esta cifra es impresionante si pensamos en la presencia mucho más fuerte de la comunidad turca en los debates públicos y la prensa alemana.

Cabe destacar que la migración polaca en su gran mayoría actualmente es laboral. Gracias a los acuerdos laborales que Polonia firmó con algunos países en la última década, 240'000 migrantes polacos pueden trabajar en el extranjero. 220'000 de ellos tienen empleos estacionales en Alemania. Éstos no afectan el número de polacos establecidos permanentemente en Alemania, ya que la migración laboral que se hace dentro del marco de los acuerdos laborales entre Polonia y Alemania es exclusivamente temporal y estacional. Desde luego, muchos migrantes siguen establecidos oficialmente en su país de origen. La emigración laboral polaca se incrementó después de la apertura de las fronteras y se estabilizó después de 1996 entre unas 20'000-22'000 personas por año. En 1999, el 79,3% de estas personas se dirigían hacia Alemania. De los 350'000 migrantes polacos trabajando legalmente en el extranjero, 300'000 se encontraban en Alemania (OCDE, 2001:224).

Gráfica 3.1



Emigración polaca de 1950 a 1998 (figura, 2001: 23)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, hay que relativizar estas cifras en su dimensión cronológica. La mayor ola de emigración polaca tuvo lugar entre 1987 y 1991. Después de este período, el movimiento migratorio se redujo considerablemente, debido en parte a las nuevas restricciones de la política migratoria alemana en cuanto a los *Aussiedler* y los refugiados políticos. Asimismo, las transformaciones políticas, económicas y sociales en Polonia posiblemente abrieron el paso a nuevas oportunidades y esperanzas, particularmente para los jóvenes con una formación profesional. Ello explicaría que a principios de los noventa, la emigración polaca alcanzó su nivel más bajo desde los años sesenta (con excepción del período de 1970 a 1974) y se encontraba 40% debajo del promedio alcanzado en los años 1985-1989 (Igllicka, 2001:5; Gráfica 3.1). La importancia de la emigración de las dos décadas pasadas se redujo aún en 2001 (Pallaske, 2001:127).

En general, hay que destacar el incremento de la migración laboral y temporal de Polonia hacia Alemania a costa de la migración permanente. El fenómeno migratorio actual entre ambos países se caracteriza pues por movimientos breves y frecuentes, con regresos regulares de los migrantes a su país de origen. Así pues, los acuerdos laborales y la proximidad geográfica parecen ser el marco dentro del cual se desarrolla actualmente dicho fenómeno.

También se incrementó la importancia de la mano de obra indocumentada en Alemania. No se puede hablar, *stricto sensu*, de una inmigración polaca ilegal, puesto que la derogación de la obligación de visas a principios de los noventa permite a cualquier nacional polaco ingresar a Alemania como turista. Por lo tanto, la lucha del gobierno alemán contra el empleo ilegal de los migrantes polacos se concentra menos en un control fronterizo que en inspecciones regulares por parte del Ministerio del Trabajo y del Interior y en sanciones para aquellos que contratan ilegalmente a los migrantes extranjeros.

Aparte de la evolución cuantitativa de la migración polaca, cabe mencionar las nuevas características socioeconómicas de los migrantes polacos en Alemania. Mientras que algunos rasgos del grupo polaco permanecieron iguales durante las diferentes etapas de la emigración, otros cambiaron después de 1989. Así pues, la distribución regional del origen de los migrantes casi no ha cambiado, destacándose el predominio de las unidades industrializadas y administrativas como Varsovia, Gdansk, Katowice y Opolé. Silesia sigue

la región de emigración más importante con el 62%. Tampoco han cambiado los países de destino; la importancia de los países del Oeste, entre los cuales destacan Alemania y, en menor medida los Estados Unidos, se ha mantenido durante las últimas décadas.

En cambio, las características socioeconómicas de los migrantes y las razones que motivan su emigración se han transformado considerablemente. La emigración de los años ochenta, en su mayoría femenina, ha sido reemplazada por una migración más masculina en los noventa. En efecto, los acuerdos laborales conciernen principalmente el sector de construcción y son, por lo tanto, un instrumento de empleo de mano de obra casi exclusivamente masculina¹¹. Por las mismas razones, en la migración reciente predomina la categoría de 35-44 años de edad, distinguiéndose de la emigración de los ochenta, principalmente constituida por artistas e intelectuales jóvenes. Además, llama la atención el hecho de que los migrantes polacos se caracterizan por un nivel educativo cada vez más bajo: la proporción de académicos, tan típicos para la emigración *Solidarność* que siguió la declaración del derecho de guerra en 1981, ha sido muy baja en la última década. En 1999, el 75% de los migrantes polacos no contaba con una mayor educación que el nivel primario, aunque la proporción de emigrantes con un alto nivel profesional parece subir recientemente (OCDE, 2001:224). El modesto nivel de formación de los polacos se explica por la demanda de mano de obra barata no calificada en Alemania, como también por la creación reciente de nuevas oportunidades laborales en Polonia para los jóvenes de clase media con formación profesional. Por lo tanto, se incrementó la emigración de las personas menos calificadas y de una cierta edad, que no lograron adaptarse a las nuevas condiciones económicas y sociales de su país (Iglićka, 2001:5). Las consecuencias de esta nueva emigración a menudo son la sobrecalificación de los migrantes laborales, una seguridad jurídica y laboral insegura y salarios muy bajos.

Finalmente, cabe destacar la importancia de nuevos factores causales para la emigración polaca de los noventa. Después del derrumbe del sistema comunista en Polonia, una nueva lógica económica reemplazó por completo las preocupaciones políticas que habían predominado en el contexto del conflicto Este-Oeste. Las previsiones de algunos analistas,

¹¹ La repartición por sectores y género de la nueva migración laboral es la siguiente: los hombres trabajan principalmente en la agricultura, la construcción y la manufactura. Las mujeres están empleadas en el sector de limpieza y de hotelería, en el servicio doméstico, o ejercen la prostitución (Miera, 2001:152-53)

que anunciaron una importante inmigración del Este causada por los cambios políticos en esta región, no se realizaron.

El fin de la Guerra Fría también resultó en una nueva *transnacionalización* de la migración polaca. En los ochenta, era casi imposible que los intelectuales o artistas refugiados en Alemania viajaran regularmente a su país. En cambio, el *transmigrante* se vuelve una norma en un contexto de migración laboral institucionalizada. Según la investigación de Frauke Miera, desde finales de los años ochenta creció el número de polacos que residen temporalmente en Berlín por razones laborales – con o sin permiso oficial – pero que siguen establecidos en Polonia. El número de trabajadores temporales polacos que viajan diaria, semanal o mensualmente entre Polonia y Berlín se estima en 100'000 (Miera, 2001:151).

En la opinión pública alemana, la comunidad polaca a menudo está percibida como un grupo bien integrado. El cliché de la gran capacidad de adaptación de los polacos se resume mejor por el comentario de Gerhard Gnauck en un artículo de 1998: “Los polacos que viven en Alemania se distinguen del grupo de extranjeros más importante (e.d. los turcos). Los polacos no llevan velos y no se les puede reconocer por su color de piel. No erigen templos. No hacen manifestaciones, tampoco se organizan, por lo menos no de manera visible. Tampoco viven concentrados en barrios urbanos específicos (...). Casi se podría creer que no existen, tan poco llaman la atención. De hecho, no quieren llamar la atención. No existe ningún grupo de extranjeros que se ha integrado tan calladamente como los polacos.” (cit. en Pallaske, 2001:132).

Como bien lo subraya Pallaske, la teoría del polaco bien integrado es una teoría problemática. Si bien los polacos no viven concentrados en los suburbios urbanos como otros grupos étnicos¹² unidos por fuertes redes sociales que representan sus intereses, la comunidad polaca tampoco es una mera conglomeración de individuos. Existen vínculos entre sus miembros, aunque más en el ámbito local e individual que regional. Pallaske habla de “redes entre los migrantes *hacia dentro*” (Pallaske, 2001:134) para designar los lazos sociales y familiares entre los migrantes. Estos últimos tienen un fuerte significado para los polacos, ya que los valores familiares tienen una importancia particular en su

¹² A diferencia de otros grupos étnicos, no existen comunidades polacas cerradas en las ciudades alemanas, lo que se manifiesta por ejemplo por la ausencia de restaurantes polacos en Alemania (Pallaske, 2001:134)

sociedad. Pero aun fuera de los círculos familiares, los contactos de los migrantes se mueven generalmente dentro de su propio grupo étnico¹³.

Partiendo del ejemplo de la comunidad polaca en Berlín, Frauke Miera subraya que la importancia de las redes socio-culturales se incrementó en los noventa y ello, no sólo entre los migrantes, sino también entre la comunidad de migrantes y la sociedad polaca. La perspectiva transnacional añade una nueva dimensión a la cohesión del grupo polaco en Alemania. Los lazos culturales y emocionales que los polacos en el extranjero siguen manteniendo con su país de origen provocaron un regreso masivo de polacos a su país en 1995, en el contexto de una economía temporalmente floreciente. Es difícil predecir si esta tendencia se mantendrá en el futuro, particularmente si pensamos en la reciente desaceleración de la economía polaca, que no está por terminar próximamente¹⁴.

3.3.4. Retos y perspectivas: la migración entre Polonia y Alemania y la ampliación de la Unión Europea

En 1993, el Consejo Europeo de Copenhague aceptó el principio de la ampliación europea. A consecuencia, en 1998 empezaron las negociaciones con cinco países de Europa Central y Oriental (Polonia, Chequia, Hungría, Eslovenia y Estonia, el llamado "grupo Luxemburgo"). Según las últimas declaraciones de la UE, las negociaciones con los primeros candidatos se cerrarán en diciembre de 2002. La ampliación de la Unión Europea hacia el Este cambiará totalmente las variables de la migración Este-Oeste. Entre las "cuatro libertades" que implica la participación en el Mercado Único – el libre flujo de bienes, servicios, capitales y personas – la última es la más controvertida en Europa Occidental.

¹³ Sin embargo, no se pueden ignorar las líneas de ruptura que dividen a los polacos entre sí. Muchos testigos, miembros de la comunidad polaca en Alemania, lamentan en particular la ruptura que existe entre las diferentes generaciones de migrantes. Así pues, en muchos casos la nueva "emigración Solidarność" de los ochenta, más comprometida políticamente que sus predecesores, se opone conscientemente a la vieja generación de polacos, aquella que llegó a Alemania en la época de la Posguerra en el contexto de los acuerdos laborales de los años 50 y 60 o con las primeras olas de *Aussiedler*. La expresión más directa de esta ruptura es la falta creciente de éxito de las organizaciones polacas en Alemania, como el *Zgoda* (Unidad) o el *Rodlo* (Krzemien, 1994:54)

¹⁴ Después de un periodo de importante crecimiento económico en Polonia (de un promedio anual de 6,5% entre 1994 y 1997), asistimos a un proceso de desaceleración económica desde 1998. En 2000, el crecimiento económico había bajado a 4%. El desempleo creció y se encontraba a un nivel de 16% en 2000, con tendencia creciente (OCDE, 2001:224)

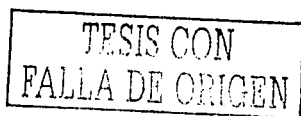
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

No se puede hablar del futuro de la migración polaca a Alemania sin tomar en consideración el contexto de la ampliación de la Unión Europea. Según el analista Breuss, la migración Este-Oeste es "la papa caliente política más importante en relación con los debates sobre la ampliación" (Breuss, 2001). Los países candidatos niegan que sucederá, mientras que algunos países miembros expresan su preocupación sobre un incremento del número de migrantes laborales del Este bajo el principio del libre flujo de personas, debido a las grandes diferencias entre los niveles de salario entre ambas regiones. Este temor está presente sobre todo en los países fronterizos, como Alemania, Austria y los países escandinavos.

La negociación de cláusulas de transición, estableciendo un periodo transitorio para el libre acceso de los países candidatos al mercado laboral de la Unión Europea después de su adhesión, es una consecuencia lógica de estas preocupaciones. Sin embargo, los países candidatos temen un tratamiento de sus nacionales como ciudadanos de "segunda clase", particularmente porque las investigaciones recientes sobre este asunto demuestran que la migración Este-Oeste muy probablemente no afectará sustancialmente los mercados laborales de Europa Occidental.

Sobre la probable evolución de las migraciones Este-Oeste en el caso de la ampliación europea se han hecho innumerables previsiones¹⁵. Éstas varían según la metodología y los postulados de los diferentes análisis. Sin embargo, las investigaciones en general sugieren que no habrá un incremento importante de la migración, y que los impactos sobre los mercados laborales de la Unión Europea serán limitados. El analista Zielonka, por ejemplo, sostiene que "la amenaza percibida de la migración y el crimen transfronterizo es más un resultado de los prejuicios culturales que de un análisis empírico serio" (Zielonka, 2001:519). Así pues, las predicciones alarmistas de ciertos grupos sobre una fuerte ola migratoria del Este después de la caída del muro de Berlín no se realizaron. A menudo, no se toman en cuenta aquellos factores que representan un freno a la emigración: las condiciones de explotación en el nuevo ámbito de trabajo, la competencia con migrantes de otras partes del mundo, las diferencias culturales y lingüísticas, la xenofobia, etc. Finalmente, según el mismo Zielonka, "un obstáculo universal a la migración (voluntaria)

¹⁵ Para un resumen de los resultados de las diferentes investigaciones sobre este asunto véase *Comisión Europea*, 2001.



en todas partes y en todas las épocas es el valor socio-económico de quedarse en su propio lugar conocido (...). La mayoría de la gente es hostil a los riesgos y, por lo tanto, rehúsa a cambiarse a otro lugar aun con la esperanza de un incremento de la calidad de vida" (Zielonka, 2001:520). Desde 1989, los migrantes de Europa Central y Oriental han representado solamente un 15% de la migración total hacia la Unión Europea. Sin embargo, también es cierto que el porcentaje de los migrantes del Este en la población activa es más alta en Alemania que en otros países de la UE¹⁶ y que estas cifras no incluyen la mano de obra indocumentada, que fácilmente podría duplicarlas.

El último informe de la Comisión Europea sobre el libre flujo de mano de obra en el caso de la ampliación analiza diferentes variables (las diferencias salariales, las tasas de desempleo en el país receptor y el país de origen, etc.) y llega a la conclusión que el número de residentes de los países de Europa Central y Oriental en la UE aumentará, mas no excesivamente, y sólo sobre un período muy largo. Según sus cálculos, el incremento para el primer año después de la ampliación sería de unas 335'000 personas, cifra que seguiría bajando año por año, así que a largo plazo, el porcentaje de los nacionales de los nuevos miembros establecidos en Europa Occidental se puede estimar a 1% de la población total de la UE (Comisión Europea, 2001). El problema real serán los efectos a corto plazo (70'000 a 150'000 entradas por año) que podrían afectar el apoyo público a la ampliación. Otros análisis llegan a cifras más altas, según los postulados de sus modelos¹⁷. Todos, en cambio, coinciden en que la inmigración del Este después de la ampliación tendrá implicaciones distintas sobre las diferentes regiones y sectores económicos, los más afectados siendo las regiones fronterizas (Alemania recibiría el 65% del flujo migratorio del Este, Austria el 12%) y los trabajadores nacionales no calificados, que podrían sufrir de salarios más bajos y de tasas de desempleo más altas.

Según Brücker, las experiencias previas demuestran que a) aun en el caso de altas diferencias de ingreso entre las regiones, el fenómeno migratorio se desarrolló muy lentamente, b) la posibilidad de absorción limitada de los países receptores frena la migración y c) siempre existen costos fijos, relacionados con el cambio de lugar de trabajo

¹⁶ 0.4% de la población activa es extranjera en Alemania contra 0.2% en la UE, y el 10% de la población activa extranjera en este país viene de Europa Central y Oriental, contra 6% en la UE (Zielonka, 2001:520)

¹⁷ Véase las estimaciones de Sinn, Hans-Werner, et alii (2001): "EU-Erweiterung und Arbeitskräftemigration. Wege zu einer schrittweisen Annäherung der Arbeitsmärkte", en *Ifo-Beiträge zur Wirtschaftsforschung 2* Munich, citadas en: Comisión Europea, 2001.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

y de residencia hacia el extranjero. Por lo tanto, se puede suponer que la población de los países de Europa Central y Oriental en la UE aumentará en los próximos años, debido a que hasta ahora, sólo una parte modesta emigró y que las diferencias económicas son altas. Sin embargo, a largo plazo las cifras se estabilizarán a alrededor de 2.5 millones de personas (3.5% de la población) en Alemania y unos 3.9 millones (1.1% de la población) en la UE. Los temores sobre una "inundación" de los mercados laborales de Europa Occidental no tienen fundamento (Brückner, 2000).

Cualquiera que sean las ventajas o desventajas de la inmigración polaca para Alemania, ésta no dejará de crecer en los próximos años, y es muy probable que Alemania siga siendo el país de destino más importante para los migrantes laborales polacos. La importancia cuantitativa de esta inmigración no dependerá únicamente de las oportunidades ofrecidas en el futuro por el gobierno alemán a los migrantes extranjeros, sino también de la situación económica en Polonia. Mientras tanto, el futuro económico de este país no parece ser de los más venturosos. Desde el año pasado asistimos en Polonia a una importante desaceleración económica, la pérdida de importancia de las inversiones extranjeras y la sobrevaluación de la moneda nacional. Las huelgas y manifestaciones diversas, así como las encuestas nacionales, expresan un desencanto generalizado en el seno de la población. El futuro de la economía nacional preocupa cada vez más a los polacos, sobre todo en lo que se refiere al incremento importante del desempleo en los últimos años (Borzeda, 2001:136).

3.4. Los debates sobre la inmigración entre los diferentes actores

La mayoría de los fenómenos sociales o económicos producen ganadores y perdedores. La migración es un ejemplo particularmente tajante, ya que provoca debates apasionados entre aquellos que, por distintas razones, se sienten amenazados por los inmigrantes y aquellos que perciben en ellos un beneficio para sí mismo o para la sociedad. La enumeración de los argumentos utilizados tanto por los proinmigrantes como por los antiinmigrantes nos permitirá obtener una imagen más clara del "problema migratorio" en el país receptor y de hacer resaltar las contradicciones que existen entre la lógica de la política migratoria y la realidad de los flujos migratorios.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Como en la mayoría de los países del mundo, la cuestión económica está en el centro de los debates sobre la inmigración hacia Alemania. Las preocupaciones de los sindicatos y de algunos sectores de la economía nacional enfocan el peligro de la admisión de los migrantes a los mercados "sensibles", lo que significaría una competencia dañina para los trabajadores nacionales. A menudo, los partidos de la izquierda están divididos entre su vocación humanitaria, que exige un apoyo incondicional al grupo de inmigrantes en su país, y la representación de los intereses de los trabajadores nacionales. De hecho, el argumento de la competencia laboral de los inmigrantes tiene un peso importante en la política migratoria gubernamental, que se esfuerza por controlar la inmigración en el sentido de los intereses nacionales, separando así la inmigración "útil" de aquella que no lo es. Las cuotas para inmigrantes altamente calificados o los programas de trabajadores temporales son los mejores ejemplos de esta realidad.

Algunos economistas, como Sule Akkoyunlu, intentan enfatizar los beneficios de la inmigración, concentrándose en el concepto de la complementariedad de los trabajadores polacos y alemanes. En vez de competir con los trabajadores nacionales, los migrantes permiten resolver el problema de la falta de mano de obra en ciertos sectores de la economía nacional, ya que aceptan empleos para mano de obra no calificada que los alemanes mismos rechazarían, o que exigen capacidades profesionales específicas, por ejemplo en el sector de la tecnología de la información. Por lo tanto, los debates sobre la migración laboral después de la ampliación de la Unión Europea no deberían girar en torno al número de migrantes, sino en torno a sus características (Akkoyunlu, 1999).

Refiriéndose al mismo problema del empleo, Inotai llama la atención hacia la ambigüedad de la postura de la Unión Europea, que por un lado quiere beneficiarse de las ventajas comparativas que le ofrece la mano de obra barata de los países en transición a escala mundial, pero que teme que la migración de los países del Este provoque un *dumping* social en sus propios países. En realidad, la apertura parcial de las fronteras hacia el Este después de 1991 creó más empleos en Alemania o Austria de aquellos que eliminó. En cambio, un mayor cierre de las fronteras significaría la emigración de los cerebros de Europa del Este hacia Estados Unidos (Inotai, 1998:35).

Estos argumentos no carecen de importancia, aun fuera de la lógica económica de la competitividad. La mayoría de los países europeos – y particularmente Alemania – se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

enfrentan con el problema de envejecimiento de su población nacional y del decrecimiento de su población activa. Estos cambios demográficos podrían tener implicaciones importantes sobre el crecimiento económico y el sistema de pensiones y de seguridad social de los países industrializados. La importación de mano de obra a través de la migración es, según muchos políticos, una de las soluciones para remediar a este problema¹⁸. Es interesante destacar que la cuestión demográfica es un componente esencial de los debates recientes sobre las reformas del sistema de política migratoria alemana.

A las consideraciones laborales a menudo se añaden preocupaciones sobre la seguridad nacional. La inmigración de los países de Europa Central y Oriental despierta temores sobre un aumento de la inseguridad en la UE, a través del crimen organizado como el narcotráfico. Una gran parte de las negociaciones entre la Unión y los países en transición se refiere a una mayor cooperación en materia de control fronteriza, entre otros. La obsesión reciente de la Unión Europea por volver más herméticas sus fronteras externas se basa en gran parte en consideraciones de seguridad. Sin embargo, tanto los argumentos económicos como de seguridad suelen fundamentarse tanto en miedos irracionales como en hechos reales. Tampoco hay que olvidar que desde los noventa, y frente a una inmigración cada vez mayor, las expresiones nacionalistas y racistas se han multiplicado dentro de la población alemana y en otros países europeos. En esta situación de xenofobia creciente, el grupo étnico polaco no tiene una reputación muy favorable. Los actos discriminatorios en su contra se expresan sin distinción hacia los extranjeros como hacia los alemanes de origen polaco.

Los debates se vuelven aún más apasionados cuando se trata de predecir las consecuencias de la futura ampliación europea sobre los flujos migratorios del Este. Los análisis que predicen un incremento moderado de la migración del Este después de la ampliación a menudo se basan en comparaciones con otras situaciones semejantes. Se argumenta que tradicionalmente, la inmigración ha tenido un impacto modesto sobre el desempleo de la mano de obra nacional y se reprocha a los críticos del libre flujo de personas de no tomar en cuenta la creación de nuevos empleos a través de la inmigración.

¹⁸ Según cálculos, para mantener una población activa estable, la Unión Europea debería "importar" 1.4 millones de trabajadores por año. Para Alemania, esta cifra sería de 300'000 personas por año (Comisión Europea, 2001:9).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Los dos "antecedentes" de la ampliación europea que más llaman la atención son la adhesión de Grecia, Portugal y España a la Comunidad Europea, así como la reunificación alemana. Esta última implicó una apertura inmediata al libre flujo de personas. Los vínculos culturales, familiares y lingüísticos entre la dos Alemanias, así como el bajo nivel de los salarios y el alto desempleo en Alemania oriental fueron fuertes motivaciones para la movilidad Este-Oeste. En diez años, el 7.3% de la población de los *Länder* orientales emigró hacia el Oeste del país. En cuanto a la ampliación europea hacia el Sur (la adhesión de Grecia, Portugal y España a la Comunidad Europea en los ochenta), destaca el incremento modesto de los flujos migratorios después de la apertura de las fronteras. El informe de la Comisión Europea concluye que "no existen vínculos claros, comunes y coherentes entre los cambios poblacionales (...) o la inmigración por una parte, la adhesión de Grecia, España y Portugal por otra" (Comisión Europea, 2001:16).

Por analogía, se puede suponer que también en el caso de la ampliación hacia el Este, el incremento de los flujos migratorios será reducido. Ello es aún más el caso si consideramos que la situación económica de los países industrializados cambiaron desde hace algunas décadas. Las posibilidades de inmigración dependen en gran medida de la situación económica en el país receptor. Hace cuarenta años, algunos países de Europa Occidental, como Alemania, Francia o los integrantes del Benelux, todavía sufrían de una falta estructural de mano de obra. Después de 1973, la inmigración bajó considerablemente, y aun la apertura de las fronteras hacia Grecia, Portugal y España en los ochenta no cambió esta situación. De la misma forma, después de 1993 se redujeron los flujos migratorios de Europa Central y Oriental debido a una política migratoria mucho más restrictiva de los países de la Unión Europea.

Sin embargo, hay que llamar la atención hacia el peligro de una comparación directa entre situaciones tan distintas. En el contexto de la ampliación hacia el Este, las divergencias de ingreso entre la Unión y los países candidatos son mucho más altas que en el caso de las ampliaciones anteriores. En 1997, el BIP *per capita* de los países de Europa Central y Oriental correspondía al 30-40% de aquel de la Unión Europea según el criterio del poder adquisitivo, y sólo al 10-15% si se toma en cuenta el tipo de cambio. En comparación, el ingreso de Portugal en la fecha de su adhesión correspondía al 70% de aquel de la Comunidad Europea. Ahora bien, la convergencia del ingreso *per capita* entre

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

las dos regiones es una cuestión de tiempo. Sus economías respectivas tienen estructuras totalmente distintas, las diferencias legales y administrativas, tales como la infraestructura institucional y la cultura legal, son aún más importantes. A menudo las leyes europeas están "impuestas" desde fuera a los países de Europa Central y Oriental sin consideración por las costumbres y los contextos locales, en una especie de "ejercicio de mimetismo oportunista" (Zielonka, 2001:512). Se calcula que harán falta 30 años para disminuir en un 50% las diferencias existentes entre Europa Occidental y los países candidatos, y aun así, el ingreso de los países de Europa Central y Oriental se encontraría muy debajo del nivel de Grecia, Portugal o España en el momento de su adhesión. El argumento de la "convergencia", es decir la disminución de las disparidades entre ambas regiones en los años venideros, sigue siendo problemático (Iglicka, 2001:6-7).

3.5. Conclusiones: Los procesos de regionalización y la migración en Europa

La importancia creciente del fenómeno migratorio a escala mundial está vinculada con la tremenda polarización del mundo entre regiones ricas y pobres. En un contexto donde las nuevas tecnologías de comunicación y transporte facilitan cada vez más la movilidad individual y difunden a todos los países del mundo las imágenes de una sociedad de consumo y de bienestar, la migración parece ser un posible camino hacia la riqueza y una vida mejor¹⁹. Mientras tanto, los países receptores reaccionan al flujo de inmigrantes con una actitud de rechazo. Las emociones y los temores - hacia la criminalidad, hacia la competencia laboral, o simplemente, hacia la "otredad" - son argumentos excelentes para frenar la inmigración. En este rechazo de principio yace una profunda contradicción, pues al mismo tiempo los migrantes cuentan con la complicidad de los países receptores. En Europa, el envejecimiento de la población y la falta de mano de obra joven en ciertos sectores de la economía crean una necesidad de mano de obra extranjera. En el contexto de los acuerdos laborales entre Alemania y algunos países ex socialistas, la política migratoria

¹⁹ Coincidimos con las teorías migratorias más recientes en que la pobreza no es el único, ni el más importante, de los factores que generan los flujos migratorios. Sin embargo, no se puede negar un vínculo evidente entre la polarización actual del mundo en regiones ricas y pobres por una parte, la migración internacional por otra.



alemana se ha transformado en un instrumento para controlar la inmigración según las necesidades demográficas y laborales alemanes.

Ahora bien, estos cambios se insertan en un contexto de regionalización europea. Si bien los *Acuerdos Europeos* o *Acuerdos de Asociación* no incluyen ningún capítulo sobre las cuestiones migratorias y no garantizan el derecho a un empleo en la UE para los nacionales de los países asociados, incitan a los países miembros a introducir condiciones más favorables a escala bilateral y prevén "pasos adicionales" para mejorar el flujo de mano de obra entre los países (Comisión Europea, 2001:5). Alemania es el país que mejor responde a estas expectativas, mediante la firma de acuerdos laborales con una gran parte de los países de Europa Central y Oriental.

A pesar de estos esfuerzos, no cabe duda que aun en Alemania existe una contradicción entre el libre comercio y las relaciones culturales con los países de Europa Central y Oriental, fuertemente promovidas, y el trato secundario de la cuestión migratoria. Mientras que la apertura económica de los países en transición está apoyada por ayudas financieras de los países industrializados, el libre flujo de personas hacia la Unión se pospone a un futuro indefinido, con la conciencia de que en el caso de la ampliación europea hacia el Este, la apertura de las fronteras a las personas será un mal necesario.

No sorprende que los inmigrantes polacos respondieron a las vacilaciones del gobierno alemán pasando a la clandestinidad. La migración indocumentada aumentó, facilitada por la derogación de la obligación de visa para los polacos. Sin embargo, cuantitativamente la inmigración polaca después de la caída del muro de Berlín no correspondió a las predicciones alarmistas de ciertos analistas alemanes. Ello tiene que ver en parte con el carácter cada vez menos permanente de la inmigración polaca, particularmente en el caso de los nuevos migrantes laborales transfronterizos, que siguen establecidos oficialmente en Polonia pero trabajan en la región fronteriza alemana. Muchos polacos ya no emigran con la intención de establecerse permanentemente en Alemania, sino con la idea de regresar a su país después de algunos años.

Sin embargo, la migración laboral de los polacos es un fenómeno importante, y es percibido como tal por la sociedad alemana. En ciertas ciudades de Alemania del Este, como Görlitz, los edificios abandonados por sus inquilinos se han llenado de migrantes polacos, a tal punto que un periódico polaco, el *Wprost*, habla de manera irónica de un

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Drang nach Westen de los polacos, respondiendo al *Drang nach Osten* de los alemanes durante la época nacionalsocialista (Graczyk, 2002). En general, el grupo de inmigrantes polacos es visible en Alemania, aunque se preste menos a los debates públicos que otros grupos de inmigrantes.

Se puede suponer que la importancia de la migración polaca hacia Alemania no dejará de crecer, sobre todo en el caso de un ingreso de Polonia a la Unión Europea, aunque tal vez no tanto como lo temen ciertos políticos en sus discursos emocionalmente cargados. La realidad de la migración polaca hacia Alemania ya no puede negarse, y en vez de intentar frenarla por todos los medios, el gobierno tarde o temprano deberá tratar de insertar constructivamente este grupo a la sociedad alemana, para el mayor beneficio de todos. Ello significará combinar la participación de los inmigrantes en la sociedad alemana con una defensa de los derechos de los trabajadores nacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO IV

LA MIGRACIÓN LABORAL Y EL TLCAN: MÉXICO – ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

“There shall be open borders”

Wall Street Journal, editorial del 3 de julio de 1984

4.1. Introducción

A diferencia de la migración entre Polonia y Alemania, el fenómeno migratorio en América del Norte, tal como lo podemos observar hoy día, es la continuación de una evolución que empezó a principios del siglo XX. Los flujos de migrantes mexicanos, las reacciones del gobierno estadounidense y los debates en la sociedad de este país receptor encuentran su raíz en el desempleo estructural secular en México y los ciclos económicos que experimentó Estados Unidos a través de las décadas. En la región norteamericana no cayó ningún muro que podría haber iniciado un aumento repentino y brutal de los flujos laborales entre los países. Los períodos de crisis económica y consiguientes intentos del gobierno por aumentar el control de las fronteras fueron los únicos obstáculos a la migración mexicana. Considerando la continuidad de los flujos migratorios – tanto legales como indocumentados – entre los dos países, a pesar de las medidas emprendidas por el

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gobierno estadounidense por controlar y reducirlos, incluso se puede hablar de una cierta porosidad de la frontera México-Estados Unidos.

No obstante esta continuidad, a partir de los noventa sucedieron cambios en el sistema económico mundial que tuvieron efectos importantes sobre el fenómeno migratorio. La mundialización ha incrementado e intensificado los flujos de bienes y capitales, que circulan con mayor velocidad a través de las fronteras. En muchas partes del mundo se iniciaron procesos de regionalización con el objetivo de responder a los nuevos retos globales y aumentar la competitividad de los países a escala mundial. Al aumentar la interdependencia entre los países involucrados, el proceso de regionalización de América del Norte despertó esperanzas en cuanto a un arreglo definitivo de la cuestión migratoria entre México y Estados Unidos. El que no se realizaran estas esperanzas no reduce la importancia de los asuntos migratorios dentro del TLCAN.

Aun más que en Europa, en América del Norte llama la atención el que los principios de la política migratoria estadounidense se opongan por completo a la integración comercial y financiera progresiva con sus países vecinos. Dicha política se ha endurecido en los últimos años, mientras que la zona fronteriza del Sur de Estados Unidos experimentó una verdadera militarización, por no hablar de las nuevas iniciativas unilaterales de este país, encaminadas a aumentar el control sobre la inmigración indocumentada. Por lo tanto, la frontera entre México y Estados Unidos, la más dinámica del mundo con sus 300 millones de cruces anuales a lo largo de los 3226 kilómetros que separan los dos países, también es una de las más vigiladas y fortificadas del mundo (Verea Campos, 2000). La creciente militarización de la frontera no resuelve los problemas inherentes a una migración provocada por fuerzas económicas y sociales que rebasan el control absoluto de los Estados.

El TLCAN no resolvió la cuestión migratoria, limitándose a establecer un acuerdo de intercambio comercial y de inversión, dejando de lado el intercambio de las fuerzas laborales. Esta laguna responde principalmente a la voluntad de Estados Unidos de limitar sus relaciones con México al comercio y las inversiones. Tal vez en 1994 se haya perdido una oportunidad histórica por reglamentar un asunto contencioso antiguo entre estos dos países.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.2. La migración mexicana hacia EE.UU.: una perspectiva histórica

Estados Unidos se desarrolló como nación a través de la inmigración. Por lo menos desde el principio del siglo XX, los trabajadores mexicanos desempeñaron un papel importante en el desarrollo económico de algunas regiones de este país¹. Antes de 1930, la frontera entre ambos países estaba relativamente "abierta", lo que permitió que los flujos de trabajadores mexicanos siguieran los ciclos de demanda de mano de obra en Estados Unidos. Entre 1910 y 1929, estos flujos laborales ya alcanzaban un promedio anual de 1.5 millones, lo que correspondía al 27% de la inmigración total. En 1929 se detuvieron bruscamente a causa de la Gran Depresión (Smith, 2000). De aquí en adelante, el destino de los migrantes laborales mexicanos en Estados Unidos iba a ser una constante alternancia entre la bienvenida y el rechazo, según la coyuntura económica de este país.

El segundo ciclo de migración mexicana hacia Estados Unidos fue una respuesta a la falta de mano de obra en el sector agrícola estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial. La repatriación masiva de trabajadores mexicanos a raíz del desempleo de la Gran Depresión, que había dejado sentimientos amargos entre la población mexicana, era cosa del pasado. Ya en 1941, grupos de agricultores estadounidenses pidieron que su gobierno admitiera temporalmente mano de obra mexicana en su sector para llenar el vacío dejado por la mano de obra nacional necesitada en el ejército. Así las cosas, en agosto de 1942 el gobierno estadounidense propuso un acuerdo formal a México - después llamado *Convenio de los Braceros* - en virtud del cual el propio gobierno estadounidense contrataría a trabajadores mexicanos, básicamente en el sector agrícola y en los ferrocarriles (Meyer, 1982). Fue la primera y última vez - los acuerdos de bracero se prolongaron más allá de la emergencia de la Segunda Guerra Mundial y fueron interrumpidos unilateralmente por el Congreso estadounidense en 1964 - que la organización de la migración laboral temporal se hacía a escala bilateral. En los últimos años, los intentos mexicanos por reanudar una serie de acuerdos semejantes no encontraron ningún eco en Estados Unidos. A raíz del

¹ Los mexicanos están presentes en el territorio estadounidense desde 1848. Con los *Tratados de Guadalupe Hidalgo*, México y Estados Unidos legalizaron la anexión de los territorios mexicanos del Norte a este último. En estos territorios se encontraban importantes asentamientos de mexicanos, cuya población creció a través de una migración mexicana cada vez más importante (Rosas, 2001:278).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Convenio de los Braceros, los flujos laborales entre ambos países se consolidaron, con unos 4.6 millones de mexicanos contratados por el gobierno de Estados Unidos, y posiblemente un número mayor contratado ilegalmente con el conocimiento de las autoridades de este país. Asimismo, el establecimiento de redes de migrantes garantizaría la continuación de los flujos migratorios aun en ausencia de los acuerdos (Rico, 1992). También fue la primera vez que los tratos discriminatorios en contra de los trabajadores mexicanos, particularmente en Texas, formaron el objeto de un amplio debate en la sociedad mexicana y que surgió la imagen del inmigrante mexicano explotado.

En la Posguerra, y en mayor medida a partir de los años sesenta, la relación "armónica" entre Estados Unidos y México y la importancia relativa que este último tenía para su vecino del Norte, dieron paso a una relación más tensa y el "redescubrimiento" del "problema mexicano" en Estados Unidos, representado por el narcotráfico, la crisis de la deuda externa y la inestabilidad económica. Ello significó el fin del programa de los braceros y el intento vano, por parte del gobierno mexicano, por reiniciar las negociaciones bilaterales con Estados Unidos. Mientras tanto, la cuestión migratoria se encontraba en el centro de los debates en Estados Unidos, con una sociedad cada vez más opuesta a la inmigración indocumentada. Sin embargo, el gobierno mexicano se dio cuenta de que la "válvula de seguridad" para una parte de su población desempleada no estaba en peligro mientras existía una demanda constante de mano de obra mexicana en Estados Unidos. En vez de cerrar la válvula, la terminación del programa de los braceros cambió el estatus legal de los migrantes laborales. Por lo tanto, después de 1974 las autoridades mexicanas decidieron no insistir en un nuevo *Convenio de Braceros*. Durante los setenta y hasta principios de los noventa, el gobierno mexicano escogió el *statu quo* como estrategia en las relaciones migratorias entre ambos países (Rico, 1992)².

A raíz de la terminación del programa de los braceros, el gobierno mexicano estableció el *Programa de la Industrialización Fronteriza*, encaminado a introducir plantas

² El *statu quo* también permitía a México evitar cualquier compromiso para participar en acciones contra los trabajadores indocumentados. Aparte de que no consideraba como muy realista contrarrestar la demanda estadounidense de mano de obra, le resultaba difícil luchar contra un fenómeno que para el país era fuente de divisas y una forma de amortizar el problema del desempleo, la pobreza y las consecuencias de las disparidades entre las dos economías (Meyer, 1982). No hay que olvidar que después del turismo y el petróleo, las remesas son la fuente más importantes de ingresos para México, alcanzando alrededor de 3.2 mil millones de dólares en 1990 (Willoughby, 1997:284).

maquiladoras en la zona fronteriza de México. Se trataba de industrias cien por cien extranjeras, cuyas componentes eran importadas a México sin aranceles, se ensamblaban mediante mano de obra barata y se reexportaban a Estados Unidos, pagando sólo el valor agregado en México (Gangster, 1997). El gobierno mexicano esperaba así absorber una parte de la mano de obra mexicana que no iría a Estados Unidos después de terminar el programa de los braceros. En 1980, existían 583 plantas que daban trabajo a unas 118 mil personas (Meyer, 1982).

Llama la atención que ni el fin del programa de los braceros, ni el establecimiento de plantas maquiladoras en la zona fronteriza influyeron mucho en los flujos migratorios entre México y Estados Unidos. Los flujos de inmigración legal aumentaron constantemente desde los años veinte hasta 1985 (Tabla 4.1). Tampoco dejó de crecer la población de los inmigrantes mexicanos con residencia legal en Estados Unidos, de 2.5 millones en los cincuenta a 6 millones en los ochenta (Tabla 4.2) (Smith, 2000:300).

Tabla 4.1

	Entrada de inmigrantes	Porcentaje de inmigración total
1920-29	459'287	11%
1930-49	Baja sustancial	---
1950-59	299'881	11,9%
1960-69	453'937	13,7%
1970-79	640'294	14,2%
1980-85	335'563	11,7%

Flujos legales de inmigrantes mexicanos a Estados Unidos, 1920-1985 (según las cifras de Rico, 1992)

En cuanto a la inmigración indocumentada, es más difícil de medir. Antes de los ochenta, las cifras al respecto a menudo se exageraban¹. En los ochenta, la *Comisión bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Estados Unidos-México* estimó que en Estados Unidos vivían entre 2 y 2.3 millones de indocumentados, mientras que a finales de la misma década, el mismo *SIN* avanzó la cifra de 2.5 a 4 millones de indocumentados, de los

¹ Así pues, en los setenta el *SIN* estimaba la población de los indocumentados en Estados Unidos a 12 millones, partiendo de las detenciones de indocumentados en la frontera y en el país. Para cada ilegal detenido, se calculaba que dos indocumentados habían podido evitar la detención. En 1976, se procedió a 776mil detenciones de mexicanos internados ilegalmente en Estados Unidos (Meyer, 1982).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cuales el 50 a 60% eran mexicanos (Rico, 1992). Según las cifras de Smith, el número de indocumentados se estimaría a 4-6 millones de personas para finales de los noventa, más que en 1996 (2.3-3.4 millones) (Smith, 2000:300).

Tabla 4.2

	1970	1980	1990
México	759.7	2199.2	4298.0
Filipinas	184.8	501.4	912.7
Canadá	812.4	842.9	744.8
Cuba	439.0	607.8	737.0
Alemania	833.0	849.4	711.9
Reino Unido	708.2	669.1	640.1
Italia	1008.7	831.9	580.6
Corea	88.7	289.9	568.3
Vietnam	---	231.1	543.3
China	172.2	286.1	529.8
India	51.0	206.1	450.4
Ex URSS	463.5	406.0	398.9
Polonia	548.1	418.1	388.3
Rep Dominicana	---	169.1	347.9
Jamaica	---	196.8	334.1
Otros	3550.0	5375.0	7581.1
Total	9619.3	14079.9	19767.3

Estados Unidos: número de personas nacidas en el extranjero, por país de nacimiento, resultado de los censos de población de 1970, 1980 y 1990, en miles (OCDE, 2001: 341)

La inmigración indocumentada no sólo es una población difícilmente mensurable, sino también más vulnerable. En general los indocumentados tienen una formación menor, un trabajo peor pagado, hacen menos uso del sistema social, y su estancia es menos permanente que aquella de los inmigrantes legales. Según Rico, su principal función económica es de "venir cuando los necesiten y ser despedidos cuando no los quieran" (Rico, 1992:237).

De cualquier forma, queda claro que la evolución de la política migratoria estadounidense tuvo un impacto menor sobre los diferentes flujos de migrantes. Sin lugar a

dudas, la realidad de la demanda en el mercado laboral internacional y la existencia de redes sociales tradicionales de migrantes son factores más importantes para la migración mexicana que las instituciones legales. Asimismo, las redes sociales explican la concentración regional tanto del origen como del destino de los migrantes⁴.

Por lo tanto, la migración entre México y Estados Unidos continuó después de 1964 y aun, resultó ser el flujo migratorio más importante hacia Estados Unidos. La introducción de cuotas para la inmigración del hemisferio occidental en 1976 no cambió esta situación. La continuación de los flujos de indocumentados mexicanos fue una de las numerosas razones que llevaron a la opinión pública a pedir una limitación de la inmigración ilegal en los ochenta.

4.3. La migración mexicana y el TLCAN – cambios y continuidades

4.3.1. El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)

En un contexto donde los inmigrantes indocumentados eran el objeto de tensiones cada vez mayores entre México y Estados Unidos, el TLCAN despertó esperanzas en cuanto a un arreglo definitivo de la cuestión migratoria. A principios de los noventa, México veía hacia su propio futuro con optimismo, la próxima asociación con el “Norte” parecía una garantía para su crecimiento económico. Muchos opinaban que las crisis económicas habían quedado atrás y que México ya estaba integrado al “Primer Mundo”, según las propias palabras del primer mandatario. En este contexto eufórico, sólo era una cuestión de tiempo que se redujeran y reglamentaran los flujos migratorios.

La renuencia del gobierno estadounidense por incluir un acuerdo migratorio al TLCAN diluyó considerablemente las esperanzas de los mexicanos. Mencionamos en el capítulo anterior que la decisión de dejar fuera del TLCAN la cuestión migratoria tiene un referente histórico, y resulta de la opinión corriente, en Estados Unidos, de que una mayor integración comercial entre este país y México es la clave para la reducción de la inmigración. Los mexicanos tuvieron que aceptar que la cuestión migratoria se tocara sólo

⁴ Desde 1920, ocho estados mexicanos aportan el 69-80% de la emigración del país, mientras que el 50% y el 20% de los emigrantes mexicanos llegan a Texas y a California, respectivamente (Rico, 1992).

marginalmente en el marco del Tratado: "Al apostarle todo al TLCAN se aceptaron tácitamente las reglas del juego impuestos unilateralmente por Estados Unidos en lo que respecta a la migración (...)" (Sandoval, 2000:609). Incluso la excepción estipulada por el Tratado referente al intercambio de profesionales especificados, se aborda de manera desigual en detrimento de México, que tiene que respetar un límite de 5'500 visas anuales para profesionales durante un período transitorio de diez años, mientras que el ingreso de profesionales canadienses y estadounidenses hacia México no está limitado⁵.

Dentro del marco del TLCAN, el único instrumento potencial para una cierta reglamentación migratoria es el ya mencionado *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)*, que fue iniciado principalmente por Estados Unidos a raíz de las preocupaciones de este país por la reducción potencial de los estándares laborales regionales. El Acuerdo, firmado el 14 de septiembre de 1993, entró en vigencia en enero de 1994. Ya hemos hablado de la insuficiencia de este Acuerdo para resolver de manera satisfactoria el problema migratorio. Sin embargo, vale la pena analizar con más detalles su contenido para detectar sus potencialidades y deficiencias. El ACLAN crea una comisión - el único organismo internacional dedicado a los derechos laborales desde la creación de la OIT en 1919 - y establece mecanismos para la cooperación, el intercambio de informaciones y la solución de controversias. Los siete objetivos declarados del ACLAN son los siguientes: 1. "Mejorar las condiciones de trabajo y los niveles de vida" en la región. 2. "Promover al máximo los principios laborales"⁶. 3. "Estimular la cooperación" en los asuntos laborales. 4. "Alentar la publicación y el intercambio de información" en materia de trabajo. 5. "Proseguir actividades de cooperación relativas al trabajo" 6. "Promover la observancia y la aplicación efectiva de la legislación laboral" de cada país y 7. "Promover la transparencia en la administración de la legislación laboral" (Centro de información sobre el ACLAN, 2000).

Los objetivos del *Acuerdo* demuestran que la preocupación principal de las Partes concierne la coordinación de sus políticas laborales, debido principalmente al miedo de que

⁵ El número de profesionales telecanianos (principalmente estadounidenses) en México era de 184'000 en 1999, cifra que aumentó en más de 40% desde 1995 (OCDE, 2001:291).

⁶ Como la libertad de asociación y el derecho a organizarse; el derecho a la negociación colectiva; el derecho a la huelga; la prohibición del trabajo forzado; condiciones mínimas de trabajo; la eliminación de las discriminaciones laborales; y la protección de los migrantes laborales, entre otros.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

los estándares laborales inferiores en México atraigan empresas estadounidenses, aumentando el desempleo en este último país. En cambio, el *Acuerdo* deja de lado el intercambio laboral o la apertura de las fronteras a los trabajadores extranjeros. La única alusión a los migrantes concierne el segundo objetivo sobre los principios laborales, que incluyen la protección de los trabajadores migrantes en los tres países involucrados. Esta protección está especificada en el *Acuerdo* como el "proporcionar a los trabajadores migratorios en el territorio de cualquiera de las partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo" (Centro de información sobre el ACLAN, 2000). La decisión de la Corte Suprema estadounidense de marzo de 2002 que niega a los trabajadores indocumentados el derecho de recibir una compensación en el caso de un despido injustificado – decisión que pasó casi sin protestas por parte de los sectores gubernamentales mexicanos – pone de manifiesto la total inoperancia del *Acuerdo* para resolver los problemas migratorios. Los trabajadores mexicanos en Estados Unidos resultan ser los principales olvidados del TLCAN.

La única alternativa para un arreglo en materia migratoria se encontraría en un acuerdo migratorio bilateral entre México y Estados Unidos. El clima de cooperación alentado por el TLCAN podría favorecer tal proyecto. Un breve recorrido de la política migratoria estadounidense en los años noventa nos demostrará si se han iniciado pasos en este sentido.

4.3.2. Principales rasgos de la política migratoria estadounidense

De la misma manera que en Alemania, la política migratoria estadounidense sufrió cambios en el transcurso de los ochenta y noventa que constituyen la base de un sistema más restrictivo con respecto a los inmigrantes y que dieron lugar a un régimen político que sigue vigente hasta nuestros días⁷. El cambio legislativo de esta década fue precedido por un

⁷ El carácter restrictivo de la política migratoria estadounidense llama la atención después de una década de un cierto liberalismo en cuestiones de inmigración en el contexto de la lucha por los derechos cívicos. De hecho, en los últimos 150 años se pueden distinguir épocas de mayor libertad o restricción según sea el caso. Así pues, a una inmigración sin restricciones antes de 1870 siguió un período de leyes restrictivas hasta mediados del siglo XX, destacándose en particular las discriminaciones raciales frente a los asiáticos, la introducción de cuotas anuales para la inmigración según la nacionalidad, así como una reducción drástica de la inmigración legal en los años treinta como consecuencia de la Gran Depresión. Esta reducción fue seguida por importantes campañas de repatriación entre 1931 y 1939, en las cuales más de 400'000 mexicanos fueron obligados a regresar a su país de origen. La Ley sobre Inmigración y Nacionalidad (también llamada McCarran-Walter) de 1952, imbuida del espíritu del maccarthismo, ha de ser incluida en este período

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cambio en la opinión pública referente a los inmigrantes. En efecto, el aumento constante de la inmigración – la Ley de 1965 no redujo la inmigración ilegal, y el número de refugiados en las siguientes décadas rebasó las expectativas – reforzó la oposición de la sociedad estadounidense a la inmigración y alentó el sentimiento de que Estados Unidos había perdido el control de sus fronteras⁸. La recesión económica, empezando en la primera mitad de los setenta, aceleró aún este nuevo fenómeno. Según las palabras de Carlos Rico, los debates sobre los indocumentados estuvieron estrechamente vinculados con la situación económica del país. “Algo bastante predecible sucede en Estados Unidos cada vez que la economía atraviesa tiempos difíciles: se redescubren los trabajadores ilegales. Los políticos, periodistas, el trabajo organizado y otros grupos de presión se unen para culparlos por todos los problemas posibles e imaginarios que puedan existir en la sociedad norteamericana” (Rico, 1992:248). A ello se añadían consideraciones étnicas, a veces racistas, alentadas por el hecho de que en el transcurso de las décadas, Asia y América Latina habían rebasado a Europa como fuente de mayor inmigración⁹. La inmigración indocumentada provenía principal, aunque no exclusivamente, de América Latina y más particularmente de México. Este cambio de la composición étnica de la inmigración podía, según algunos, tener un impacto negativo sobre la sociedad estadounidense.

restrictivo, ya que reafirmó el sistema discriminatorio del “origen nacional”, introduciendo a su vez un sistema preferencial para trabajadores calificados y familiares de los residentes permanentes. Tanto las leyes de los años veinte como la Ley de 1952 intentaron limitar la inmigración y controlar su composición étnica. En este ambiente restrictivo, los años sesenta con sus movimientos de derechos civiles, sus nuevos principios éticos y sus nuevas necesidades de mano de obra para la economía estadounidense, cambiaron sustancialmente el panorama. La Ley de Inmigración de 1965, firmada por Lyndon B. Johnson, es una expresión directa de la mayor simpatía de la sociedad estadounidense hacia los inmigrantes. Introdujo importantes reformas en materia de inmigración – la más importante fue la abolición del sistema de cuotas – mientras que mantenía el sistema preferencial establecido en 1952. Para mayores informaciones sobre la política migratoria estadounidense antes de los años ochenta, véase entre otros Mitchell, 1992, Keeley, 1993 y Rico, 1992.

⁸ El porcentaje de la población nacida en el extranjero se incrementó en más del doble en los últimos 30 años, pasando del 4.7% en 1970 al 11.1% en 2000 (Boswell, 2002:1). Como consecuencia, la oposición pública a la inmigración se incrementó. Mientras que en 1965, sólo el 33% de la población estadounidense deseaba una reducción de la inmigración, en 1986 el porcentaje había subido a 49%, en 1993 a 61%. En este mismo año, el 70% de la sociedad expresaba la necesidad de sancionar a los empleadores de inmigrantes indocumentados (Mitchell, 1992).

⁹ Para los años 1955, 1986 y 1989 respectivamente, los europeos representaron el 50%, 13% y 8.6% de la inmigración legal. Para los mismos años, los asiáticos incrementaron su participación de 8% y 22% a 43%. En 1988, el 78% de los inmigrantes legales provenían de Asia, el Caribe y América Latina, cifra que subió a 87.2% en 1989 (Keeley, 1993).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 – también conocida como Ley Simpson Rodino¹⁰ – encaminada a reducir la inmigración indocumentada, fue una consecuencia lógica de este nuevo ambiente. Proponía sanciones para aquellos que “conscientemente empleaban trabajadores ilegales” (Smith, 2000:302) y una amnistía general para todos los indocumentados que podían demostrar que habían residido continuamente en Estados Unidos desde antes de enero de 1982. La Ley también preveía provisiones especiales para una amnistía parcial y la readmisión limitada de trabajadores agrícolas, una concesión a los granjeros del Sureste estadounidense, quienes se beneficiaban de la presencia de los indocumentados.

Como consecuencia de la Ley de 1986 (*IRCA*), más de 1.7 millones de indocumentados, en su gran mayoría mexicanos, solicitaron su legalización. El 50% de las solicitudes provenían de California. Asimismo, unos 1.3 millones solicitaron su participación en los programas agrícolas (Keeley, 1993). Mientras tanto, las sanciones contra los empleadores de indocumentados tuvieron un impacto marginal. Si bien el *IRCA* redujo temporalmente (es decir hasta 1989) la inmigración, el número de inmigrantes legales en Estados Unidos aumentó en el marco de la amnistía general, que permitió a unas 3 millones de personas (de las cuales 2'300'000 eran mexicanos) obtener un estatus legal (Smith, 2000:305). En los ochenta, la entrada anual de inmigrantes era de unos 580'000, cifra que no había dejado de crecer desde 1965 y que la nueva Ley no iba a reducir¹¹.

Mientras que el *IRCA* intentaba resolver en primer lugar el problema de la inmigración indocumentada, la Ley sobre Inmigración de 1990 reformó la legislación sobre la inmigración legal. Subió los límites anuales a unos 250'000 inmigrantes e introdujo nuevos criterios de admisión, vinculados principalmente con el empleo y la reunificación familiar, con la intención de aumentar la inmigración de los trabajadores calificados y los inversionistas. Los principios de esta Ley siguen vigentes, dejando a los trabajadores calificados o ricos una importancia cada vez mayor entre los inmigrantes laborales (Tabla 4.3).

¹⁰ *IRCA*, por sus siglas en inglés

¹¹ En 1952, la entrada anual de inmigrantes legales era de menos de 300'000. Sin embargo, por alto que parecían las cifras de los ochenta en comparación, no logran rebasar la cifra histórica de más de un millón de entradas anuales entre 1905 y 1914, número que correspondía a 10.4 por cada 1000 habitantes, frente a 2.4 por cada 1000 en los ochenta (Keeley, 1993).

Tabla 4.3

	1996	1997	1998	1999	2000	2000 Mexicanos
Mano de obra 1ª. Preferencia, total	27.5	21.8	21.4	14.9	27.7	0.578
Extranjeros con talentos excepcionales	2.1	1.7	1.7	1.3	2.0	
Profesores o investigadores de alto nivel	2.6	2.1	1.8	1.0	2.7	
Directivos de empresas transnacionales	6.4	5.3	5.2	3.6	6.8	
Cónyuge e hijos	16.5	12.7	12.7	9.1	16.3	
Mano de obra, 2ª. preferencia, total	18.5	17.1	14.4	8.6	20.3	0.072
Profesiones que requieren de diplomados superiores o personas altamente calificadas	8.9	8.4	6.9	3.9	9.8	
Cónyuge e hijos	9.6	8.7	7.5	4.6	10.5	
Mano de obra, 3ª. preferencia, total	62.8	42.6	34.3	28.0	49.7	2.443
Trabajadores calificados	16.0	10.6	8.5	7.3	13.7	
Personas con estudios de bachillerato	5.5	4.0	3.9	2.5	8.8	
Cónyuge e hijos	29.0	19.2	15.6	13.2	22.7	
Estudiantes chinos (estatus particular)	0.4	0.1	---	---	---	
Otros trabajadores (no calificados)	6.0	4.0	2.7	2.1	1.9	
Cónyuge e hijos de trabajadores no calificados	5.8	4.7	3.6	2.9	2.6	
Mano de obra, 4ª. preferencia, total	7.8	7.8	6.6	5.1	9.1	0.619
Inmigrantes especiales	3.5	3.7	2.7	2.3	---	
Cónyuge e hijos	4.4	4.1	3.9	2.8	---	
Mano de obra, 5ª. preferencia, total	0.9	1.4	0.8	0.3	0.2	0.001
Creación de empleos en el sector no prioritario	0.1	0.1	0.1	---	---	
Cónyuge e hijos	0.3	0.2	0.2	0.1	---	
Creación de empleos en el sector prioritario	0.2	0.3	0.2	0.1	---	
Cónyuge e hijos	0.3	0.7	0.4	0.1	---	
Total de solicitantes principales	51.6	40.3	33.8	24.1	49.8	
Total de familiares	65.9	50.3	43.7	32.7	57.2	
Total de preferencias vinculadas con mano de obra	117.5	90.6	77.5	56.8	107.0	3.713
Porcentaje del total de inmigrantes permanentes	12.8	11.3	11.7	8.8	13	

Estados Unidos: inmigración permanente vinculada con el empleo, según la preferencia, año fiscal 1996-1999, en miles (Fuente: SIN, cit en OCDE, 2001: 290)

Según la lógica de la ley de 1990, los trabajadores prioritarios son principalmente extranjeros con "talentos excepcionales", "profesores e investigadores de alto nivel" y

"directivos de empresas transnacionales", para quienes se dispone de unos 140'000 visas anuales. En los últimos años, el incremento de las cuotas para los inmigrantes altamente calificados ha sido un punto importante en los debates del Congreso. Aun así, los migrantes laborales representan un porcentaje relativamente modesto dentro de los contingentes de inmigrantes permanentes, frente a los refugiados y, particularmente, los familiares de los residentes permanentes¹².

Los trabajadores calificados también tienen la posibilidad de entrar al territorio estadounidense como trabajadores temporales, mediante la visa para no inmigrantes H-1B, cuyo número está limitado desde 1990. Este programa de trabajadores huéspedes también incluye visas para trabajadores no calificados, como la visa H-2A (para los trabajadores agrícolas) y la visa H-2B (para las personas trabajando en los servicios). Es obvio que estos programas para inmigrantes permanentes y temporales no son suficientes para satisfacer las necesidades de los empleadores estadounidenses o de los inmigrantes potenciales. Hasta ahora, la inmigración no autorizada sigue creciendo anualmente en unas 300'000 personas (Chang, 2000).

Es poco probable que en un futuro próximo, la mayoría de los migrantes mexicanos, en búsqueda de trabajos poco calificados, pueda aprovechar de las cuotas actuales de visados para inmigrantes permanentes. Ello explica los esfuerzos del gobierno mexicano por introducir acuerdos bilaterales que garanticen el empleo temporal de un cierto número de trabajadores mexicanos en el sector agrícola u otros. Según el gobierno mexicano, el programa de los braceros, interrumpido en 1964, es una evidencia de que un programa de trabajadores temporales podría reducir la inmigración ilegal.

Se podía suponer que la firma del *TLCAN* iba a introducir un mayor nivel de cooperación bilateral en materia migratoria entre Estados Unidos y México, su mayor proveedor de inmigrantes. Sin embargo, el asunto de la inmigración, sobre todo indocumentada, sigue siendo delicado, y muchas veces omitido, en la relación entre ambos

¹² Desde los años cincuenta, los gobiernos de Estados Unidos han distinguido tres tipos de inmigrantes – si se hace abstracción de la inmigración ilegal – incluyendo a los migrantes laborales, los refugiados políticos y los inmigrantes llegados en el marco de la reunificación familiar. Llama la atención la importancia porcentual que tiene esta última categoría frente a las dos primeras. Desde 1965, el número de personas que ingresaron a Estados Unidos en el marco de la reunificación familiar (482'000 para el año 1993) ha sido tres veces mayor al número de trabajadores calificados (147'000 en 1993) o de refugiados políticos (127'000 en 1993) (Willoughby, 1997:267)

países. Ante el incremento reciente de la inmigración, cuyos niveles alcanzan marcas históricas tanto en términos relativos como absolutos¹³, Estados Unidos optó por las medidas unilaterales para ejercer un mayor control sobre la frontera Sur. Entre estas destacan: el incremento del presupuesto del *Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN)* de 1.4 mil millones de dólares en 1992 a 2.6 mil millones en 1996 (Smith, 2000:306), así como el incremento sustancial de recursos económicos para incrementar la vigilancia en la frontera – incluyendo el aumento del tamaño de la Patrulla Fronteriza o la creación de métodos más sofisticados de detección e identificación, por ejemplo.

Por lo tanto, los años noventa pueden considerarse como una continuación de la segunda mitad de los ochenta, que había dado paso a un clima antiinmigratorio, en el que la opinión pública centraba su atención en los aspectos negativos de la inmigración indocumentada. Como lo subraya la investigadora Mónica Verea, en los noventa “se ha dado pie al surgimiento de propuestas, iniciativas y reformas de ley altamente antiinmigratorias, afectando los intereses y la seguridad de los migrantes” (Verea, 2000:29-30). En este contexto, la Propuesta 187 del Estado de California, proponiendo la exclusión de los indocumentados de las escuelas y otros servicios públicos, es reveladora. Aprobada a pesar de la oposición de grupos hispanoparlantes y del propio gobierno mexicano, la Propuesta 187 constituye un verdadero “parteaguas” – según las palabras de Verea – al sugerir por primera vez la legitimidad de medidas radicales de control migratorio, incluso el quitarles a los inmigrantes legales el acceso a los servicios federales.

Estas nuevas disposiciones están en el origen de la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996¹⁴, según las propias palabras de Verea “una de las legislaciones más severas y restrictivas en la historia de la inmigración estadounidense” al controlar la inmigración ilegal y reducir el acceso de los inmigrantes legales a los programas de educación y bienestar social (Verea, 2000:31)¹⁵. La entrada en vigor de la

¹³ Los niveles de inmigración por década desde 1940 son los siguientes: En los cuarenta, 2.5 millones de inmigrantes ingresaron al país, en los cincuenta, 3.5 millones, en los sesenta, 4.5 millones, en los ochenta, 7.5 millones y en los noventa, 13.5 millones. Estas cifras alcanzan los casi 9 millones de inmigrantes por década del principio del siglo XX (Willoughby, 1997:270).

¹⁴ *IRIRA*, por sus siglas en inglés

¹⁵ La Ley de 1996 incluye provisiones para reforzar los controles en la frontera, incrementar las sanciones al tráfico de inmigrantes y la falsificación de documentos y para inspeccionar, aprehender, detener y deportar a

Ley desató una nueva ola entre los mexicanos para obtener la ciudadanía estadounidense, fenómeno sin precedente.

En el mismo contexto hay que mencionar las diferentes operaciones realizadas durante la administración Clinton con el objetivo de obstaculizar el cruce de la frontera Sur en los puntos más comunes o el proyecto de construir entre San Diego y Tijuana, a lo largo de 22 kilómetros, una triple cerca metálica iluminada, el mismo año de la caída del muro de Berlín. Como último elemento, mencionemos el proyecto de descentralizar y reorganizar el *SIN* para hacerlo más ágil y operativo (Verea, 2000). Por supuesto, la eficacia de estas medidas puede ponerse en duda. Más que reducir el número de entradas ilegales al territorio estadounidense – la continuidad de los arrestos en los últimos años sugiere que el flujo de indocumentados sigue igual – motiva a los inmigrantes a buscar otros puntos de entrada, más peligrosos para ellos, lo que aumenta su vulnerabilidad y los riesgos vinculados con el cruce de la frontera e incrementa los costos del tráfico humano. Asimismo, estas medidas aumentan la violencia y las violaciones de derechos humanos en contra de los migrantes.

Curiosamente, autores como Verea Campo llaman la atención hacia el nuevo clima de cooperación bilateral que reina entre México y Estados Unidos en materia migratoria. Esta constatación puede parecer paradójica. En realidad, se puede hablar a partir de los noventa de un “nuevo espíritu”, realizado a través de un número creciente de consultas bilaterales a todos los niveles, el establecimiento de varios mecanismos bilaterales para resolver cuestiones migratorias o el funcionamiento, desde 1997, de una comisión binacional, el *Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares* (Verea, 2000). El cambio de actitud del gobierno mexicano hacia una política migratoria bilateral más activa es esencial para explicar este cambio. Verea Campos subraya que “es importante tomar en consideración que a pesar de que durante la década de los noventa se registró un recrudecimiento de la hostilidad antiinmigratoria en buena medida dirigida hacia mexicanos (particularmente en California), simultáneamente se generó un deseo de nuestro gobierno de participar más activamente que en años anteriores y apoyar a nuestros connacionales en el exterior, estableciendo ciertos pasos tentativos hacia un mayor grado de bilateralismo en extranjeros inadmisibles, así como para establecer nuevas restricciones a los empleadores de indocumentados (Verea, 2000).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

materia de migración" (Verea, 2001:103). El encuentro de los presidentes Bush y Fox, en febrero de 2001, y el compromiso de ambos para reiniciar las negociaciones en torno a los programas de trabajadores temporales, la regularización de los mexicanos indocumentados y la seguridad en la frontera es un paso importante hacia un nuevo diálogo intergubernamental en cuestiones migratorias.

Sin embargo, hay que destacar que, si bien esta nueva cooperación demostró un cierto éxito en cuanto a algunos aspectos de los derechos humanos de los migrantes, la política migratoria estadounidense sigue siendo en gran medida manejada unilateralmente. De la misma forma, pareciera que en los últimos años, el consenso de la sociedad norteamericana en contra de la inmigración siguió creciendo. Por otra parte, las reacciones restrictivas del gobierno estadounidense después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 dieron marcha atrás en los intentos de cooperación intergubernamental en materia migratoria.

El investigador Christopher Mitchell destaca el carácter problemático de una política estadounidense insuficientemente humana y guiada más por consideraciones coyunturales que por una planificación a largo plazo. Así pues, los años noventa están caracterizados en los Estados Unidos por un mayor restriccionismo frente a la inmigración, debido principalmente al sentimiento de crisis que provocó el aumento de los flujos migratorios hacia este país, percibidos como exagerados en una situación económica en recesión. Los migrantes mexicanos, cuantitativamente los más importantes en Estados Unidos, forzosamente están y estarán afectados por los cambios en la política migratoria de este país.

4.3.3. La evolución del fenómeno migratorio 1994-2002

Respetando el propósito inicial de este trabajo de estudiar la relación entre libre comercio y libre flujo de personas – en esta caso entre el TLCAN y la migración México-Estados Unidos – escogimos el año de la firma del Tratado como punto de partida de este capítulo. Sin embargo, hay que estar consciente que, a diferencia de las negociaciones comerciales regionales, la migración es un fenómeno social a largo plazo que requiere ser estudiado en

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

décadas. Por lo tanto, no sorprenderá que hagamos referencias a años anteriores o que tomemos en cuenta períodos más largos de tiempo.

Hemos mencionado que la firma del TLCAN despertó esperanzas en cuanto a una reducción de la migración mexicana hacia Estados Unidos, aunque es muy poco probable que tal cambio se cumpliría a corto plazo. Esta idea está intrínsecamente relacionada con la condición de una convergencia socioeconómica entre los dos países, que según los más optimistas es una consecuencia necesaria de una mayor integración económica. En este capítulo se trata de ver, en la medida de lo posible, de qué manera los cambios introducidos por el TLCAN influyeron sobre el fenómeno migratorio, y si en los ocho primeros años de su entrada en vigencia hubo un comienzo de convergencia que podría ser un motivo para frenar la migración hacia Estados Unidos. Por otro lado, analizaremos la evolución del fenómeno migratorio en sí y sacaremos conclusiones sobre la manera en que se debería vincular la cuestión migratoria a la integración comercial para un mejor desarrollo de la región.

La frontera entre Estados Unidos y México es una de las más dinámicas del mundo, pero también aquella que separa los dos países con las mayores diferencias socioeconómicas entre sí¹⁶. Las dos causas principales de atracción para los migrantes mexicanos son los familiares y el empleo – el salario de un mexicano corresponde en promedio al 10% de su contraparte estadounidense. A ello se añade que numerosas empresas estadounidenses quieren contratar mano de obra barata.

Concentrémonos primero en el desarrollo económico de México después de 1994. Las cifras oficiales nos ofrecen una imagen bastante sombría de la situación. Sin querer participar en el debate sobre si la recesión económica de los últimos años es una consecuencia o no del TLCAN, hay que admitir que la economía del país sufrió severos retrasos desde 1994. El informe 2000 del Senado de la República sobre los efectos del TLCAN en la economía mexicana habla de un crecimiento muy modesto de las

¹⁶ Estamos conscientes de la contradicción de esta aseveración, ya que el mismo hecho se aplica, como lo hemos mencionado, a la frontera entre Polonia y Alemania. Mientras que en el caso europeo, nos basamos en cifras de la OIT, la información sobre la frontera México-Estados Unidos se encuentra en el texto de Paul Gangster (1997) sobre la región fronteriza entre estos dos países. A parte de que las cifras pueden haber cambiado entre 1997 y 2001, hay que tomar en cuenta que en el caso norteamericano, se puede tratar de un lugar común fundamentado en una percepción generalizada, más que de una cifra oficial. Nos parece esencial mencionar estas dos fuentes, ya que nos demuestran la amplitud del fenómeno de la asimetría en ambos casos.

exportaciones¹⁷, una generación de empleo menor que antes de 1994 (aun sin contar el año negro 1995), así como una precarización impresionante del empleo, es decir, un incremento del empleo informal. Así pues, según el informe mencionado "el fenómeno central del mercado de trabajo en México no es el desempleo, sino la informalización creciente de la fuerza de trabajo" con sólo la tercera parte de la población económica activa trabajando en el empleo formal, situación que empeoró entre 1993 y 1997 (Valdés-Ugalde, 2000:507). Como consecuencia, el precio del trabajo, tanto en términos absolutos como relativos a Estados Unidos¹⁸, se deteriora. "En el período de vigencia del TLCAN ha aumentado el porcentaje de trabajadores que ganan menos de un salario mínimo legal, lo cual asciende a una quinta parte de la población económica activa. En 1993, este porcentaje era de 18.99 por ciento, y en 1997 aumentó a 21.05 por ciento". A ello se añade que el salario mínimo pierde constantemente su poder de compra. En 1998, el salario mínimo había perdido más de las tres cuartas partes de su poder de compra comparado con 1976, y durante la vigencia del Tratado, perdió 24.84% de su poder de compra (Valdés-Ugalde, 2000:494).

La relación entre esta realidad económica y la migración mexicana hacia Estados Unidos salta a la vista, particularmente si se sabe que una de las principales motivaciones de emigración para los mexicanos, más que el desempleo, es el empleo mal pagado y la perspectiva de un salario más elevado en otro país.

¿Cómo evolucionó la migración México-Estados Unidos a partir de la entrada en vigencia del Tratado? Para analizar este fenómeno, respetaremos los criterios administrativos estadounidenses, que distinguen entre los inmigrantes, los no inmigrantes y los indocumentados¹⁹. Cabe destacar que se trata de una distinción administrativa, pero que

¹⁷ Si se hace abstracción de la "pseudoexportación" del sector maquilador. Aun éste experimentó una seria crisis en los últimos meses, con 500 plantas (de un total de 3700) cerrando entre el año 2000 y el mes de julio de 2002, lo que significó una pérdida de 250'000 empleos (Migration News, 2002 julio).

¹⁸ Un análisis comparativo entre los tres países de América del Norte nos revela que el costo de la mano de obra se redujo en los tres, pero de manera desigual: Entre 1994 y 1998, en Estados Unidos los salarios bajaron en 7.5%, en Canadá en 19.77% y en México en 43.7% (Valdés-Ugalde, 2000:504)

¹⁹ Siendo los inmigrantes las personas admitidas legalmente para la residencia permanente, con una preferencia para los familiares de nacionales estadounidenses o residentes permanentes, trabajadores calificados y refugiados (la Ley sobre Inmigración de 1990 introdujo un límite de 421'000-675'000 personas para esta categoría, con unas 140'000 visas para inmigrantes laborales); en cambio, los no inmigrantes son personas admitidas temporalmente en el territorio estadounidense con un objetivo preciso, y los indocumentados personas que se encuentran ilegalmente en el territorio estadounidense por haber cruzado la frontera sin control o por no respetar la fecha de expiración de su visa temporal (OC'DE, 2001)

a menudo, los migrantes mexicanos de las diferentes categorías se caracterizan por las mismas particularidades socioeconómicas y participan en los mismos cambios sociales, por lo que también hay que estudiar a los migrantes mexicanos como un todo.

Ante la ausencia de un acuerdo migratorio en el marco del TLCAN, el número de entradas anuales de inmigrantes mexicanos permanentes en Estados Unidos siguió constante. En la segunda mitad de los noventa incluso se puede observar un decrecimiento de este número de poco menos de 950'000 en 1991 a un promedio de 140'000 entre 1994 y 2000, reducción debida principalmente a los retrasos administrativos en el seno del *SIN* (en 2000, el número de solicitudes no tratadas rebasaba el millón). No obstante, México sigue en el primer lugar de los inmigrantes legales. Cabe destacar que de una cifra notable de más de 170'000 inmigrantes mexicanos legales en el año 2000, menos de 4'000 obtuvieron su visa sobre la base de un empleo, mientras que la gran mayoría ingresó a Estados Unidos en el marco de la reunificación familiar²⁰ (Tabla 4.4). Los estados de destino de los migrantes mexicanos legales siguen siendo California en primer lugar (con 85'551 residentes legales de un total de 173'919 en el año 2000), seguido por Texas, Illinois, Arizona y Florida, para mencionar los más importantes (*SIN*, 2001:56).

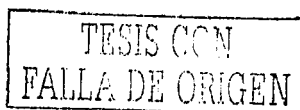
Tabla 4.4

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
México	679.1	946.2	213.8	126.6	111.4	89.9	163.6	146.9	131.6	147.6	173.9
China	31.8	33.0	38.9	65.6	54.0	35.5	41.7	41.1	36.9	32.3	45.7
Filipinas	63.8	63.6	61.0	63.5	53.5	51.0	55.9	49.1	34.5	31.0	42.5
India	30.7	45.1	36.8	40.1	34.9	34.7	44.9	38.0	36.5	30.2	42.0
Vietnam	48.8	55.3	77.7	59.6	41.3	41.8	42.1	38.5	17.6	20.4	26.7

Estados Unidos: entrada de migrantes permanentes de los cinco países más importantes, en miles (SIN, 2001:13-14)

En los últimos años los trabajadores especializados pudieron beneficiarse de un incremento del programa H-1B (OCDE, 2001:286). Se trata de un programa para trabajadores temporales – los llamados “no inmigrantes” – que por su exigencia de una alta

²⁰ De un total de 173'919 mexicanos admitidos legalmente para el año 2000, 166'854 cabían dentro de la preferencia familiar, 3'950 dentro de la preferencia basada en el empleo, 51 eran refugiados, 331 se legalizaron en el marco de la amnistía del *IRCA* y 2'732 cabían en otras categorías (*SIN*, 2001:35).



calificación casi no concierne a los migrantes mexicanos. Mientras tanto, la inmigración de profesionales en el marco del TLCAN es simbólica. Si a ello se añade que México es el principal país de origen de la inmigración hacia Estados Unidos, con más de una quinta parte de la inmigración total a finales de los noventa, y que en el año 1999, oficialmente 1.7 millones de mexicanos salieron de su país para ir a Estados Unidos – 9% más que el año precedente – se pueden sacar conclusiones sobre la importancia numérica de la migración no autorizada entre ambos países.

Los migrantes indocumentados sufren más por los cambios surgidos en los noventa que los migrantes legales. El mayor restriccionismo de la política migratoria estadounidense y el incremento de recursos encaminados a reforzar la vigilancia en la frontera Sur afectan principalmente a los clandestinos, no tanto por el número de migrantes que intentan cruzar la frontera, sino más bien por los riesgos que enfrentan al buscar pasos de cruce más alejados de los controles, pero más peligrosos. Esta evolución está acompañada por un número cada vez mayor de muertos – alcanzando los más de 300 muertos anuales. La incapacidad, a fin de cuentas, de los gobiernos para ejercer un control real sobre los fenómenos sociales como la migración ilegal pone en tela de juicio la eficiencia de acciones unilaterales para resolver este problema. A raíz de la radicalización de los controles fronterizos en Estados Unidos y el incremento de los riesgos para aquellos que cruzan ilegalmente la frontera se inició un debate en la sociedad mexicana, donde predominan las consideraciones jurídicas (la soberanía nacional) y humanitarias, y en el que destaca la oposición a la conducta unilateral de Estados Unidos²¹.

No existen estadísticas detalladas sobre la inmigración indocumentada, dadas las dificultades metodológicas inherentes al análisis. A menudo las estimaciones al respecto

²¹ La argumentación de los países expulsores, en este caso México, se basa en el hecho de que “la migración desde México y el Caribe obedece a una dinámica económica y social bastante constante, y resiste a las restricciones legales o las presiones a corto plazo” (Smith, 2000:306). Por lo tanto, hay que tolerar la migración ilegal como un hecho inevitable. Obviamente, atrás de esta argumentación se encuentra un interés directo de México por la migración. Las ganancias anuales que los migrantes aportan a su país de origen no dejan de crecer. A mediados de los noventa, las remesas anuales hacia México correspondían a unos 4.5 mil millones de dólares (Smith, 2000: 306). Otra fuente habla de 700 millones de dólares en 1980, cifra que subió a 9.2 mil millones de dólares en 2001 (Migration News, 2002 junio). Tampoco hay que olvidar que la emigración representa para México una válvula de seguridad social.

son contradictorias, debido a supuestos y métodos distintos²². Añádase a ello el hecho de que únicamente entre Tijuana y San Diego, se procede a 56 millones de cruces anuales, y se comprende porqué un control total por parte del *SIN* y de los servicios aduaneros es imposible.

A pesar de estas incertidumbres se pueden hacer estimaciones sobre el número de mexicanos indocumentados establecidos en Estados Unidos o viajando anualmente a este país. Existen varios métodos indirectos para calcular este número, según el tipo de indocumentado del que se trata. Según la información del *SIN*, la mayoría de los indocumentados (60%) cruza la frontera de manera indebida, mientras que el 40% entra al territorio estadounidense con un documento legal, pero se abstiene de respetar su fecha de expiración. Los indocumentados mexicanos en su gran mayoría (84%) pertenecen a la primera categoría de migrantes, por lo que una gran parte de las estimaciones al respecto se hace a partir de las detenciones de indocumentados²³. En los últimos años, la Patrulla Fronteriza ha detenido a más de un millón de personas anualmente (Migration News, 2002:agosto).

Partiendo de los métodos mencionados, el *SIN* estima que la población de indocumentados en Estados Unidos asciende a unos 6 millones en 1999 (partiendo de una población indocumentada de 4.6 a 5.4 millones en 1996, con un crecimiento anual de unas 275'000 personas²⁴). Los mexicanos representan más de la mitad de los indocumentados

²² Por ejemplo en el caso de las estimaciones de la administración Clinton en 1995, que determinó a medio millón adicional la inmigración mexicana ilegal a raíz de la crisis, mientras que el Departamento de Finanzas hablaba de unos 40'000 migrantes adicionales (Willoughby, 1997:272).

²³ Este método implica muchas fallas, como aquella de no tomar en cuenta las detenciones múltiples de algunos migrantes (en una encuesta llevada a cabo en el marco del "Proyecto Zapata", se descubrió que un alto porcentaje de personas deportadas hacían un nuevo intento de cruzar la frontera en las 24 horas siguientes, el 75% en los meses siguientes. 50% de los migrantes son detenidos en los tres días que siguen su entrada ilegal a Estados Unidos). Las estimaciones de la Patrulla Fronteriza calculan que el número de migrantes que logran cruzar exitosamente la frontera es dos o tres veces superior al de los que son detenidos. Otros métodos incluyen la consulta de los censos federales de población, realizados por el gobierno. La diferencia entre las llegadas y salidas de los no inmigrantes permite hacer estimaciones sobre aquellos que rebasaran la fecha de expiración de su documento legal, mientras que la diferencia entre la población nacida en México y el número estimado de residentes legales nacidos en México puede dar una idea sobre los cruces ilegales de la frontera Sur. Cabe destacar que, particularmente en este último caso, las estimaciones son difíciles y el margen de error es bastante alto (*SIN*, 2001).

²⁴ Según el *SIN*, desde 1988 el crecimiento anual de la población mexicana ilegal es de 150'000 personas, crecimiento que ha sido constante desde finales de los ochenta. Mientras tanto, el gobierno mexicano habla de una migración de indocumentados mexicanos que alcanza las 200'000 a 300'000 personas anualmente (Simeox, 2001).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

(54%, o sea, 2.7 millones), seguidos por los salvadoreños (6.7%) y los guatemaltecos (3.3%). El censo federal de población del 2000 hizo suponer que los indocumentados eran aún más numerosos de lo pensado anteriormente, alcanzando en este año 7 a 9 millones (OCDE, 2001:288). El estado de California es el lugar de residencia de la gran mayoría de los indocumentados con unos dos millones, ó 40% de indocumentados en 1996 (Tabla 4.5). Este número corresponde al 1.9% de la población de Estados Unidos, con las tasas más altas en California, District Columbia y Texas. Sin embargo, en la gran mayoría de los Estados este porcentaje no rebasa el 1%.

Tabla 4.5

Pais de origen	Población	Estado de destino	Población
1. México	2'700'000	1. California	2'000'000
2. El Salvador	335'000	2. Texas	700'000
3. Guatemala	165'000	3. Nueva York	540'000
4. Canadá	120'000	4. Florida	350'000
5. Haití	105'000	5. Illinois	290'000

Estimación de la población de inmigrantes ilegales de los cinco países más importantes, de un total de 5 millones, octubre de 1996 (SIN, 2001: 2)

Paralelamente a la importancia cuantitativa de los flujos migratorios en los noventa cambiaron algunas características socioeconómicas de los migrantes. En el informe de 2001 de la OCDE, se declara que el tipo de migrantes mexicano es un hombre mayor de 25 años, viviendo en un ambiente urbano y cuya formación no rebasa el nivel de secundaria (OCDE, 2001:227). Destaca el "medio urbano" del migrante típico, oponiéndose al migrante mexicano tradicional, que salía de un medio rural para buscar trabajo en el sector agrícola estadounidense. El subempleo que afecta cada vez más las ciudades mexicanas impulsa a los mexicanos a buscar trabajo en las ciudades estadounidenses, a menudo en el sector terciario (Tabla 4.6).

Asimismo, Smith subraya que se puede detectar un cambio histórico en la composición de la migración mexicana indocumentada desde una emigración masculina, temporal o estacional hacia una emigración más duradera de familias (Smith, 2000:305). La evolución hacia una migración indocumentada más permanente se aceleró aún a raíz del incremento de los riesgos que representa el cruce de la frontera: las estancias temporales y repetidas se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

volvieron más difíciles. Mientras que la inmigración definitiva (tanto legal como no autorizada) comprendía entre 25'000 y 30'000 migrantes por año en los sesenta, una década más tarde ya eran 120'000 a 150'000, en los ochenta 250'000 y en los noventa 300'000. El número de residentes nacidos en México actualmente alcanza los 8 millones, que en su gran mayoría ingresaron a Estados Unidos después de 1970.

Tabla 4.6

	Hombres				Mujeres			
	1990	1998	1999	2000	1990	1998	1999	2000
Total	86.1	95.5	96.2	...	13.9	4.5	3.8	...
Edad								
Menos de 20 años	18.2	8.2	7.1	6.6	15.2	7.7	8.2	13.0
20 a 24 años	32.4	21.6	22.0	19.8	32.6	23.1	32.5	30.0
24 a 29 años	28.4	31.0	30.9	30.7	25.4	31.1	33.1	29.9
30 años y más	21.0	39.2	40.0	42.9	26.7	38.1	26.2	24.0
Formación								
Inferior a nivel elemental	29.7	15.9	20.6	10.1	22.4	5.9	9.0	6.1
Nivel elemental	34.5	43.9	40.1	36.0	34.2	49	45.9	38.1
Nivel secundario	30.7	33.7	31.3	47.3	34.2	39.7	34.0	48.6
Superior a nivel sec.	10.9	6.5	8.0	6.2	8.9	5.4	10.9	7.2
No contestó	0.1	...	...	...	0.3	...	...	...
Último empleo en Méx.								
Trabajos agrícolas	32.6	38.3	37.4	36.0	0.9	13.5	5.6	6.5
Actividad en una ciudad	56.0	58.5	57.4	56.3	41.6	59.7	51.1	51.3
Desempleo	10.9	3.2	5.0	7.6	55.7	26.5	43.3	42.1
No contestó	0.4	0.1	0.2	0.1	1.7	0.2	...	0.1
¿Ya ha trabajado en EUA?								
Si	44.7	46.8	58.4	51.8	40.9	30.1	25.6	22.7
No	54.9	53.1	41.6	48.2	58.7	69.9	74.4	77.3
No contestó	0.4	...	...	...	0.4	...	...	...

Características socioeconómicas de los inmigrantes mexicanos en situación irregular en Estados Unidos 1990, 1998-2000, en porcentajes. (Fuente: Proyecto Zapata Canyon, Encuesta entre los inmigrantes mexicanos en el momento de cruzar la frontera. El Colegio de la Frontera Norte, cit. en OCDE, 2001:229)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A pesar de la importancia creciente de la inmigración permanente, cabe mencionar la importancia de la migración temporal o circular de México a Estados Unidos, que "implica un movimiento de población sin cambio de residencia" (Valdés-Ugalde, 2000:488) y que actualmente comprende aproximadamente un millón de migrantes.

Ante la insuficiencia de los programas estadounidenses para los trabajadores huéspedes o permanentes y ante la continuidad de los flujos ilegales de mexicanos hacia Estados Unidos, a partir de 2001 el gobierno mexicano avanzó varias propuestas para reglamentar la situación, entre las cuales destacan la legalización de los aproximadamente cuatro millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, el otorgamiento de 250'000 visas anuales permanentes para mexicanos, o la negociación de un programa de trabajadores temporales entre México y Estados Unidos. El acercamiento entre los presidentes Fox y Bush a principios de 2001 despertó esperanzas en cuanto a un cambio importante a favor de los migrantes mexicanos.

Estos proyectos se disolvieron en aire después de los ataques del 11 de septiembre del mismo año y el consiguiente cierre de las fronteras y el aumento de los controles en Estados Unidos. Los debates en el Congreso sobre la legalización de un cierto número de indocumentados y las pláticas intergubernamentales sobre una apertura parcial de las fronteras al flujo de personas dejaron paso a un clima más restrictivo. El apoyo público a la legalización de los indocumentados disminuyó considerablemente y los argumentos económicos desaparecieron frente a las preocupaciones sobre la seguridad nacional.

Curiosamente, este mismo cambio dio pie a un argumento utilizado por los defensores de la legalización de los indocumentados y el establecimiento de un nuevo programa de trabajadores temporales. En efecto, una población ilegal importante garantiza la existencia de un mercado negro de falsos papeles, que pueden dar lugar a nuevos actos terroristas. El comisionado del *SIN*, James Ziglar, se pronunció a favor de un programa de trabajadores huéspedes para reducir la migración ilegal y facilitar el combate al terrorismo: "Si pudiéramos encontrar una manera de transferir una parte sustancial del flujo ilegal actual de México hacia canales legales mediante una especie de programa de trabajadores temporales, y combinarlo con un nuevo arreglo cooperativo con México sobre el control [de las fronteras], la economía estadounidense podría beneficiarse, podríamos reducir

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

sustancialmente la inmigración ilegal. Ello permitiría a la Patrulla Fronteriza y otras agencias de control de concentrarse en los "tipos malos" ("bad guys") cruzando la frontera - no en el flujo de personas que sólo quieren entrar al país para trabajar" (Migration News, 2002:mayo).

Sin embargo, un tal programa de trabajadores temporales que, según algunos argumentos, podría afectar los salarios de los estadounidenses peor pagados y alentar aún la migración indocumentada, es muy controvertido en Estados Unidos y está lejos de realizarse. Mientras tanto, en este país prevalecen los sentimientos hostiles frente a los migrantes, como lo demuestra una decisión de la Suprema Corte de Justicia de marzo de 2002, que niega a los trabajadores indocumentados despedidos ilegalmente el derecho a ser pagados retrospectivamente por el tiempo que quedaron sin empleo, alegando que la violación de las leyes de inmigración por parte de los trabajadores es más seria que la violación de las leyes laborales por parte de los empleadores (Migration News, 2002:mayo). En enero del mismo año, una encuesta reveló que el 58% de los estadounidenses quieren reducir los niveles de la inmigración legal (contra 45% en enero del año anterior) (Migration News, 2002:agosto).

El futuro de la migración mexicana hacia Estados Unidos es más difícil de prever. Mencionaremos únicamente un informe del Consejo Nacional de Población (CONAPO) de diciembre de 2001, que insiste en que la migración entre ambos países es un fenómeno permanente y estructural - basado en la geografía, la desigualdad económica y la integración comercial entre ambos países - y que, aun en el mejor de los casos (suponiendo un crecimiento anual de 5%), unos 400'000 mexicanos migrarían anualmente a Estados Unidos hasta 2030, mientras que la población nacida en México alcanzaría los 18.3 millones (hoy 8.3) en este año (Simcox, 2002). Todo parece demostrar que una mayor integración económica entre México y Estados Unidos no es suficiente para resolver la cuestión migratoria entre ambos países, y que ésta seguirá una fuente de conflictos por muchas décadas más.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4.4. Los debates sobre la inmigración entre los diferentes actores

De igual manera que en Europa, la preocupación principal en Estados Unidos está vinculada con el impacto de los inmigrantes sobre la economía y la sociedad estadounidense. También en el proceso de regionalización norteamericano existen ganadores y perdedores, y los argumentos y sentimientos hacia los inmigrantes varían según las regiones, los grupos sociales, y los intereses económicos e ideológicos. De hecho, la línea de separación entre los restriccionistas, que quieren reducir los flujos migratorios, y los antirestriccionistas, que están a favor de una mayor apertura hacia los inmigrantes, no respecta la lógica de los partidos políticos, sino que sigue una línea mucho más compleja, como veremos más adelante. También hay que destacar que, si bien los argumentos más frecuentes son económicos y financieros, los debates siempre incluyen aspectos sociales y étnicos que a veces no carecen de un tinte racista.

El grupo de restriccionistas comprende tanto a los activistas laborales²⁵ que temen la competencia por parte de los migrantes, como a grupos nativistas que sueñan con una sociedad sin extranjeros. Los argumentos pueden basarse en consideraciones económicas, políticas, sociales, ideológicas, demográficas o raciales según sea el caso. A menudo se basan en un sentimiento de urgencia provocado por el incremento -- real o exagerado -- de la inmigración ilegal desde los setenta²⁶. Los resultados de las diferentes investigaciones sobre el impacto económico real de los inmigrantes casi nunca influyen en los argumentos de este grupo de personas, guiados por sentimientos irracionales más que por consideraciones estadísticas (Rico, 1992).

Mientras tanto, los antirestriccionistas enfatizan las contribuciones de los migrantes a la economía estadounidense y las implicaciones negativas de las reglamentaciones gubernamentales. Este grupo incluye a los empleadores de los inmigrantes (indocumentados), particularmente a las grandes empresas agrícolas que requieren de mano

²⁵ Cabe mencionar el cambio reciente de actitud por parte de los sindicatos norteamericanos. En los últimos años, éstos empezaron a apoyar la legalización de los inmigrantes indocumentados en el país, argumentando que los inmigrantes podían afiliarse a los sindicatos estadounidenses una vez que se encuentren en una situación regular en el país.

²⁶ Las estadísticas del *SNA*, que a menudo dan una visión exagerada de los flujos migratorios, no son ajenas a estos sentimientos.

de obra para el trabajo estacional. Asimismo, cuenta con el apoyo de las organizaciones de mexicanos estadounidenses que luchan contra las discriminaciones laborales y los abusos hacia la población latinoamericana²⁷. Finalmente, hay que mencionar a los grupos de derechos civiles que consideran los controles radicales de los inmigrantes por parte del gobierno como un peligro para las libertades y los derechos cívicos.

Entre los diferentes tipos de argumentos en el debate sobre la inmigración sobresalen las consideraciones económicas. Según los argumentos se enfatizan los beneficios o los costos de la inmigración para el bienestar económico de la sociedad. Destacan en primer lugar los efectos de los inmigrantes sobre el mercado laboral, así como sus efectos fiscales. A partir de los años setenta, en un contexto de recesión económica los inmigrantes fueron acusados de aumentar el desempleo, bajar el nivel de los salarios y empeorar las condiciones laborales de los trabajadores nacionales. Algunos, apoyados por las organizaciones laborales como el AFL-CIO, querían imponer sanciones a todos aquellos que contrataban a inmigrantes indocumentados. En cuanto a la cuestión fiscal, se sospechaba que los inmigrantes utilizaban más servicios sociales de lo que contribuían a la sociedad mediante el pago de impuestos. La argumentación se basaba en el hecho de que el promedio de los inmigrantes era pobre, ganaba un salario muy bajo, y por lo tanto, pagaba impuestos muy modestos²⁸. La cuestión de los impactos de los inmigrantes sobre la sociedad estadounidense en su conjunto es difícil de resolver, particularmente porque sus componentes – por ejemplo la reducción del nivel de los salarios – son difíciles de medir y porque los costos y beneficios de la inmigración pueden ser mayores o menores según las regiones o los grupos afectados²⁹.

²⁷ Sin embargo, no hay que olvidar que entre los mexicanos estadounidenses, no todos se benefician de la inmigración, particularmente cuando compiten con los inmigrantes por el mismo tipo de trabajos. Por otro lado, podrían sufrir de las discriminaciones hacia los migrantes por su aspecto físico semejante al de los trabajadores mexicanos (Rico, 1992).

²⁸ Según Steven Camarota, los mexicanos en Estados Unidos representan 4.2% de la población, 10.2% de los pobres, y 12.5% de las personas sin seguro social. La pobreza y el bajo nivel de educación de los inmigrantes mexicanos también afecta a los residentes legales y sigue siendo un problema aún después de dos o tres generaciones (Camarota, 2001).

²⁹ Gangster menciona que algunos estudios han comprobado que el impacto fiscal de la inmigración es claramente negativo para las ciudades de Los Ángeles y San Diego, aunque esta aseveración ha sido rebatida por otros investigadores. Cualquiera que sea la realidad, es interesantes destacar que las regiones así lo perciben, como lo demuestra una acción legal iniciada por los gobiernos federales de Texas y California, pidiendo que el gobierno federal les reembolsara los gastos estatales relacionados con la inmigración, ya que el gobierno no se mostró capaz de controlar eficazmente la inmigración (Gangster, 1997).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mientras que los grupos restriccionistas enfatizan la competencia dañina de los inmigrantes en el mercado laboral nacional, los grupos anti-restriccionistas tienden a demostrar los beneficios netos de los migrantes laborales sobre la sociedad estadounidense en general. Así pues, subrayan que los inmigrantes tienen un impacto moderado sobre el mercado laboral nacional por varias razones. Primero, los inmigrantes no sólo piden trabajo, sino que también consumen bienes y servicios, lo que a su vez aumenta la demanda laboral. Segundo, casi nunca compiten por los mismos empleos que los trabajadores nacionales, por lo que, más que de una competencia, habría que hablar de "trabajadores complementarios". El analista Howard Chang habla de mercados laborales segregados entre sí, el trabajo de los inmigrantes siendo concentrado en algunos sectores, tanto en el nivel más alto como en el más bajo de la distribución profesional. Por lo tanto, "los inmigrantes compiten entre sí, mucho más que con los nativos" (Chang, 2000:210). Si bien algunas categorías de trabajadores nacionales pueden resentir la competencia de los inmigrantes, su impacto sobre el bienestar de la sociedad es innegable, por lo que hay que resolver los problemas potenciales a través de programas de redistribución social, en vez de introducir medidas restrictivas contra la inmigración³⁰.

En cuanto a los aspectos fiscales, el achacarles a los inmigrantes un costo financiero sin tomar en cuenta los beneficios que aportan, parece ser demasiado unilateral. Los estudios recientes al respecto sugieren que el beneficio o el costo de los inmigrantes en términos fiscales depende mucho del tipo de migrante del que estamos hablando (Chang, 2000; Rico, 1992). Aun así, el impacto fiscal de la inmigración es difícil de medir. Teóricamente, se trata de calcular la diferencia entre los beneficios de la inmigración - es decir, los impuestos pagados por los migrantes - y sus costos - el uso de los bienes públicos como los servicios escolares, los servicios médicos, los transportes públicos, etc. Las investigaciones negativas a menudo enfocan la educación de los hijos de inmigrantes, sin tomar en cuenta los impuestos que pagarán estos niños cuando crezcan e ingresen al

³⁰ Estos argumentos coinciden con las teorías económicas a favor del libre flujo de personas, según las cuales "la migración laboral generalmente aporta ganancias netas de bienestar al mundo en su conjunto, ya que el trabajo se dirige hacia el país donde tiene una utilidad de mayor valor" (Chang, 2000:207). Las restricciones migratorias sólo logran distorsionar el mercado laboral global. Aunque la predicción de las teorías económicas en cuanto a una igualización de los salarios a través de los flujos migratorios debe ser puesto seriamente en tela de juicio, llama la atención el acercamiento que hace entre los flujos comerciales y de personas, que han de ser liberalizados de igual forma para incrementar el ingreso *per cápita* a escala mundial.

mercado laboral. Las investigaciones positivas subrayan los beneficios fiscales de los descendientes de los inmigrantes, así como del promedio de los inmigrantes actuales, mientras que admiten que los inmigrantes no calificados o de una cierta edad en efecto tienen un impacto fiscal negativo sobre la sociedad.

Así las cosas, la investigación de Rico concluye que "las amplias preocupaciones sobre la inmigración mexicana generalmente no tienen fondo. (...) En general, los inmigrantes otorgan beneficios económicos importantes al Estado. El uso de los servicios públicos generalmente no es un problema" (Rico, 1992:242). Como ya hemos mencionado, estas conclusiones tienen un impacto menor sobre la opinión pública. En los noventa, la cuestión de los costos fiscales de la inmigración fue el origen del proyecto de excluir parcial o totalmente a los inmigrantes del acceso a los beneficios sociales del Estado. En 1996, la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal (*IRIRA*) hizo realidad este proyecto. Si antes de este año, a los extranjeros les era negado el acceso a ciertos servicios públicos, después de 1996 los mismos estaban excluidos de "cualquier beneficio público federal" (Chang, 2000). Esta Ley se aplica tanto a los indocumentados como a los residentes legales. Aunque reduce el costo de la inmigración como "carga al erario público", desde el punto de vista humanitario no deja de ser altamente cuestionable, particularmente si se sabe que aun antes de 1996, el promedio de los inmigrantes pagaba más impuestos de lo que consumía en servicios públicos.

Aparte de las preocupaciones económicas, ciertos restriccionistas tienden a expresar sentimientos nativistas, producidos por el miedo ante una población de migrantes cada vez más numerosa — y con una estructura de edad más joven de aquella de los residentes nativos — que según ellos, podría conducir a una fragmentación de la sociedad estadounidense al crear enclaves de habla española. La población de inmigrantes crece 6.5 veces más rápido que la población de nativos. Históricamente, el número de inmigrantes ha alcanzado un marco sin precedentes. Desde los ochenta, esta realidad provocó temores en la población: "La importancia creciente de un grupo numeroso, separado de la población principal por la lengua y las costumbres, podría afectar la estabilidad social del país. Además, los líderes hispánicos admiten que sus constituyentes fueron menos dispuestos a asimilarse que las comunidades extranjeras anteriores, en parte porque muchos de ellos preveían que después

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

de ganar y ahorrar dinero, se regresarían a Puerto Rico, México, Sudamérica o Cuba" (*Time Magazine*, cit. en Rico, 1992:255).

Oponiéndose a estas preocupaciones, algunos alegan que la inmigración es la clave del sistema de seguridad social (Aleinikoff, 2001). Ante una población envejeciente que poco a poco cambia la proporción entre trabajadores y retirados y que podría poner en peligro el sistema de seguridad social en el futuro, es menester buscar soluciones, y la inmigración podría ser una de ellas. Sin embargo, hay que estar concientes de las altas tasas de pobreza y los salarios reducidos de los migrantes. Cabe preguntarse si los impuestos moderados pagados por esta categoría de gente pudiesen rescatar el sistema social.

Si bien la dimensión étnica de la cuestión migratoria no siempre se expresa claramente, a menudo se encuentra de manera subyacente en el discurso de los restriccionistas. En cambio, desde los ochenta se menciona abiertamente el factor seguridad, a menudo vinculado con las consideraciones étnicas. Así pues, durante la administración Reagan el gobierno estadounidense admitió que "había perdido el control de (sus) fronteras". De la misma época proviene la declaración siguiente de un político estadounidense: "La primera tarea de una nación soberana es de controlar sus fronteras. Nosotros no lo hacemos... La inmigración incontrolada es una de las mayores amenazas para el futuro de este país, a los valores, tradiciones, instituciones norteamericanas, y la manera en la que vivimos" (cit. en Rico, 1992:256). En el mismo orden de ideas, el director de la CIA William Colby había declarado desde 1978, hablando de seguridad nacional, que "la amenaza más obvia [para Estados Unidos] es el hecho de que existen 60 millones de mexicanos hoy y que para finales del siglo, van a ser 120 millones. [La patrulla fronteriza] no tendrá suficientes balas para detenerlos" (cit. en Rico, 1992:261). Aunque pareciera que estos argumentos tuvieron un impacto menor en cuanto a la definición de la política migratoria en Estados Unidos, los argumentos de seguridad y del carácter "no estadounidense" ("unamerican") de los trabajadores extranjeros se subraya con mucha frecuencia en los discursos antiinmigratorios.

Curiosamente, las contradicciones entre los grupos restriccionistas y antirestriccionistas no se encuentran entre, sino dentro de los mismos partidos. Así pues, la Propuesta 187 de 1994 parecería ser una clara victoria para el partido republicano, opuesto a una política

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

migratoria abierta. Sin embargo, a las posiciones radicalmente antiinmigratorias dentro de este partido se oponen puntos de vista abiertamente liberales – como aquel del alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, conocido por sus declaraciones proinmigrantes – o intermedios – como aquel del senador Alan Simpson, que se distanció claramente de la Propuesta 187, a pesar de sus ideas en general opuestas a los inmigrantes. En cuanto a los demócratas, es bien sabido que el presidente William Clinton definió a la inmigración como uno de los mayores problemas de su gobierno, alejándose de los principios en general más humanitarios de su partido. Asimismo, la izquierda y el trabajo organizado tienden a asociar la inmigración ilegal con altos costos sociales.

Finalmente, cabe destacar que la irracionalidad es un factor esencial de los diferentes argumentos, como siempre es el caso cuando se trata de explicar preocupaciones o temores sociales. Ello explica las contradicciones inherentes al debate, las diferencias de opiniones dentro de los mismos partidos, o hechos tan llamativos como la campaña electoral del californiense Michael Huntington por un escaño en el senado, que basó su programa político en el problema de la inmigración ilegal y que resultó haber empleado... a un trabajador indocumentado (Willoughby, 1997:268).

4.5. Conclusiones: Los procesos de regionalización y la migración en América del Norte

En los años noventa Estados Unidos se enfrenta a retos sin precedentes en cuanto a su interrelación con los países vecinos. En esta década se cuentan anualmente 300 millones de cruces legales en la frontera Sur, dos veces más que en los ochenta. La población de mexicanos establecidos en Estados Unidos aumentó considerablemente, a raíz de un flujo anual neto de 300'000 personas. Mientras tanto, el intercambio comercial entre México y Estados Unidos es tres veces más alto que en los ochenta, con unos 250 mil millones de dólares involucrados, mientras que las inversiones crecieron de 50 mil millones de dólares en cinco años, diez veces más que en la década anterior (Vargas, 2001).

A pesar de este aumento simultáneo de los diferentes tipos de flujos transfronterizos entre México y Estados Unidos, el análisis anterior demuestra que existe una contradicción

entre el comercio y la migración en América del Norte. El establecimiento de muros y la militarización de la frontera es una inconsistencia con el espíritu de una nueva asociación económica transfronteriza. A la apertura de las fronteras al libre comercio se opone la creación de obstáculos al libre flujo de personas, con un unilateralismo estadounidense en cuestiones migratorias que se apareja muy mal con el principio de cooperación y consulta del TLCAN.

La discriminación de la cuestión migratoria frente a los asuntos comerciales y financieros puede volverse problemática, al ignorar dos realidades actuales: 1. La fuerza militar no puede controlar o impedir fenómenos sociales regionales, como los flujos transnacionales ilícitos. Por lo tanto, la estrategia unilateral estadounidense fundada en un mayor control fronterizo es insuficiente para resolver los problemas de la inmigración hacia este país. 2. Los cambios introducidos por una mayor integración comercial y financiera entre México y Estados Unidos tienen impactos sobre el fenómeno migratorio, exista un acuerdo migratorio o no. Para aumentar el control de ambos países sobre este fenómeno es indispensable crear instituciones binacionales que tengan como objetivo analizar y reglamentar los flujos migratorios, tomando en cuenta las motivaciones de los migrantes y sus efectos sobre el país expulsor y receptor.

Sin embargo, por diferentes razones es muy difícil determinar cuáles son los efectos del TLCAN sobre la economía mexicana e, indirectamente, sobre la migración. Primero, un análisis fundado tiene que insertarse en un marco temporal mucho más amplio, tratándose de un fenómeno a largo plazo. Segundo, sabemos que la migración está en gran medida provocada por la situación económica en el país y en el extranjero³¹, caracterizada la primera por ajustes económicos que generan ganadores y perdedores, como la apertura comercial y la privatización y reestructuración de los mercados de trabajo. Sin embargo, la apertura comercial de México, con todos los ajustes que implicó, empezó antes de 1994, y no es fácil separar el impacto del TLCAN sobre el desempleo, el subempleo y, por ende, la migración, de aquel causado por otras variables. A ello habría que añadir que la crisis

³¹ Según el informe de 1988 de la Comisión bilateral sobre el Futuro de las Relaciones Estados Unidos-México, "la migración internacional es finalmente motivada por una realidad económica. Que sean "empujados" por las condiciones intolerables en México o "atraídos" por las oportunidades en Estados Unidos, los trabajadores se enfrentan con una decisión esencialmente económica" (cit. en Smith, 2000:284).

mexicana de 1994-1995 no permite hacer una evaluación lineal de la economía mexicana frente al TLCAN.

No obstante, se puede decir que el TLCAN es la formalización jurídica, para México, de una política económica que empezó en 1983 (Valdés-Ugalde, 2000:496). En este sentido, el contexto más amplio en que se firmó el TLCAN tiene un impacto sobre el fenómeno migratorio. Asimismo, es innegable que el Tratado promueve el libre comercio y motiva las inversiones transnacionales, lo cual alienta la interacción cultural y la migración laboral. Por lo tanto, las medidas antiinmigratorias de los noventa en Estados Unidos llevan en sí una contradicción inherente al restringir las consecuencias sociales de la política económica estadounidense.

En todos los casos, podemos suponer que la teoría del proceso de convergencia económica que llevaría a una reducción de la migración México-Estados Unidos debe ser descartada, por lo menos a corto y mediano plazo. "La experiencia histórica de las últimas décadas respecto a la migración de mexicanos a Estados Unidos no permite esperar, en un futuro más o menos cercano, efectos migratorios de importancia derivada del incremento acelerado del flujo comercial (...) Todas las relaciones anteriores, experimentadas en el pasado con menor o mayor intensidad, se han visto acompañados por tendencias migratorias cuantitativamente en aumento" (Smith, 2000:263).

De ahí las proyecciones que estiman que la migración mexicana hacia Estados Unidos no se reducirá, o al contrario seguirá creciendo, durante por lo menos tres décadas más. Algunos investigadores enfatizan la inercia del fenómeno migratorio, que no se regulará ni se limitará ni se eliminará, aun suponiendo una situación económica en ascenso (Alba, 2000:595). La demanda estructural de mano de obra por parte de las empresas estadounidenses, la diferencia salarial entre ambos países y la existencia de redes transnacionales de migrantes asegurarán la continuación del fenómeno aun en el caso de un fuerte crecimiento económico en México. Si a ello se añaden algunas consecuencias negativas del TLCAN – la creación de empleos mal pagados, la dislocación de sectores anteriormente protegidos o el traslado de una parte de la población mexicana hacia la región fronteriza en el marco del programa maquilador – es obvio que el fenómeno seguirá un problema mayor entre ambos países por varias décadas más.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Todo ello demuestra que el comercio y la migración están intrínsecamente relacionados. La política unilateral de Estados Unidos al respecto, cuando la región norteamericana está avanzando hacia una mayor integración y cooperación a escala comercial, obviamente no es la respuesta adecuada. Algunos alegan que con el TLCAN, los países involucrados perdieron una oportunidad histórica para tratar la cuestión migratoria (Johnson, 2001). La migración es un fenómeno social a largo plazo que debería reglamentarse en el marco de una mayor integración entre los países. Algunos proponen la introducción de un nuevo programa de trabajadores temporales que seguiría el modelo del programa de los braceros de 1942-64. Otros aun quieren ir más allá, alegando que un tal programa sólo aumentaría la cantidad de mano de obra barata trabajando en condiciones laborales pésimas, y que no garantizaría una reducción de la inmigración ilegal. Para ellos, la única solución viable es entonces la negociación de un acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos que cuente con una eficacia que no tienen los *Acuerdos Paralelos*, y que esté incluido como parte integral en el TLCAN.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO V

EL FENÓMENO MIGRATORIO EN EUROPA Y AMÉRICA DEL NORTE

"Pedimos trabajadores, pero llegaron seres humanos"

Max Frisch, escritor suizo

5.1. Introducción

En los capítulos precedentes se confirmó uno de los rasgos principales de los procesos de regionalización en Europa y América del Norte mencionados al principio. En ambas regiones asistimos a una creciente interrelación económica, y a veces política y cultural, entre países altamente industrializados y países pobres con poca esperanza de que en un futuro próximo estas regiones vayan a experimentar una convergencia económica que llevaría a una mayor homogeneidad de la región.

El vínculo entre esta situación y el fenómeno migratorio salta a la vista. Hasta ahora, en este trabajo demostramos que, aun en la ausencia de acuerdos migratorios o capítulos tratando el problema del libre flujo de personas, los acuerdos regionales no pueden ser separados de la cuestión migratoria. Existe una estrecha relación entre el incremento de las interrelaciones comerciales y financieras por una parte, y los flujos migratorios por otra. Los debates sobre la inmigración que acompañaron cada vez las negociaciones de acuerdos regionales entre países con niveles socioeconómicos distintos – y con una fuerte tradición de emigración o inmigración entre sí – reflejan esta realidad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En nuestro trabajo también mostramos que los flujos migratorios en ambas regiones experimentaron cambios sustanciosos, tanto cuantitativos como cualitativos, a partir de los noventa, sin que se establezca necesariamente un vínculo directo entre regionalismo y migración. Esta aseveración nos permitió avanzar un postulado que discutiremos más detalladamente en la conclusión: la ausencia de la cuestión migratoria en los acuerdos regionales es una clara falla, al omitir un aspecto esencial para el desarrollo socioeconómico de la región en su conjunto y perder así una ocasión única para resolver tensiones pendientes desde hace muchos años entre los países – particularmente en el caso de México y Estados Unidos.

Nos falta ahora comparar las regiones de Europa y América del Norte en cuanto a la evolución reciente del fenómeno migratorio, tomando en cuenta las informaciones obtenidas a lo largo de los capítulos anteriores. Insistimos en que una comparación de esta naturaleza puede ser muy valiosa, al ofrecernos una perspectiva general de los problemas encontrados por los países receptores de migrantes en el sistema internacional actual. Sin pretender que las regiones de Europa y América del Norte sean representativas de todos los países, este análisis comparativo puede motivar a otros investigadores a buscar aspectos semejantes en otras partes del mundo.

En el capítulo de introducción, comentamos que el presente estudio se concentraría primordialmente en el punto de vista de los países receptores, enfatizando aquellos factores que conciernen la evolución cuantitativa y cualitativa, así como el control gubernamental de la inmigración. Justificamos esta elección por la evolución reciente del fenómeno migratorio en el mundo, donde los países receptores se vuelven cada vez más ansiosos por cerrar sus fronteras a un flujo indiferenciado de inmigrantes. Así pues, nos pareció legítimo estudiar los rasgos principales de las políticas migratorias y los debates dentro de las sociedades receptoras, mismos que influyen en la dimensión y en las características de los flujos de inmigrantes. Siguiendo la lógica temática de nuestro trabajo, en este capítulo compararemos tanto la evolución reciente de los flujos migratorios en Europa y América del Norte, como los cambios ocurridos en la política migratoria de estos países y los debates públicos que se dieron al respecto.

Ahora bien, la comparación propuesta aquí no carece de un cierto número de dificultades, que tienen que ver primordialmente con el tipo de fuentes que fundamentan

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

nuestra investigación. Tanto en Europa como en América del Norte, las estadísticas de la OCDE, el *SIN* o los gobiernos de los países involucrados se basan en registros de población, permisos de residencia o de trabajo, censos y encuestas. Raras veces existen bases de datos especializados que estudian directamente el fenómeno migratorio, y las fuentes existentes a menudo pecan por su inexactitud en cuanto al estatus legal de los inmigrantes, o analizan el fenómeno migratorio como un acontecimiento único en vez de un proceso que evoluciona en el tiempo.

Nos encontramos, pues, ante una diversidad de fuentes que reflejan sistemas nacionales de migración y las políticas migratorias gubernamentales, más que el fenómeno migratorio en sí. Ello pone en tela de juicio la comparabilidad de los casos al volver difícil – aunque no imposible – la aplicación de definiciones comunes y las comparaciones en el ámbito internacional. La falta de estándares unívocos a escala internacional en cuanto al fenómeno migratorio aumenta aún más estas dificultades.

Otro problema concierne a las mediciones de la inmigración indocumentada. Las estimaciones al respecto son muy problemáticas, como lo demuestran los resultados muy distintos obtenidos según los métodos y los intereses de los investigadores. Los inmigrantes indocumentados se registran únicamente en casos excepcionales, como por ejemplo *a posteriori*, en el marco de los programas de regularización de indocumentados.

Finalmente, hay que insistir de nuevo en que la migración es un fenómeno de larga duración. Por lo tanto, es difícil analizar su evolución, o su interrelación con otros fenómenos económicos y sociales, en un período de diez años solamente. Ello explica porque hemos incluido en este trabajo algunas estimaciones sobre la evolución del fenómeno migratorio en las próximas décadas. Si bien estas estimaciones nos pueden ayudar a obtener una idea más general y más completa de la evolución del fenómeno después de los noventa, hay que estar conscientes de sus limitaciones y el margen de error que implican.

Todas estas dificultades no nos deben desanimar en nuestra investigación. Al contrario, mientras estemos conscientes de los problemas que implica la comparación entre dos regiones con tradiciones tan distintas como Europa y América del Norte, nuestra investigación tiene una utilidad para la formulación de observaciones generales sobre el fenómeno migratorio en casos parecidos a aquellos estudiados.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

5.2. La evolución del fenómeno migratorio en los noventa: comparación entre ambas regiones

5.2.1. Europa Occidental y América del Norte: dos sistemas de migración

El concepto de los sistemas migratorios fue utilizado por primera vez en los años setenta por A. L. Mabogunje, al sostener este investigador que "la migración debe ser reconocida fundamentalmente como un proceso espacial con una forma y estructura geográfica clara" (Massey e.a., 1998:60). Este concepto implica que existen en el mundo regiones que se caracterizan por el intercambio de números importantes de migrantes entre los países, intercambio que se institucionaliza con el tiempo a través de la creación de redes sociales. Los sistemas migratorios a menudo representan verdaderos mercados laborales, a veces apoyados por arreglos formales que explícitamente crean empleos supranacionales (Massey e.a., 1998). Hemos visto que la Unión Europea como institución sirve mejor a este propósito que el TLCAN. De manera general, aun si una mayor integración regional produce un aumento de los flujos migratorios, a menudo los países receptores reaccionan de manera restrictiva frente a los países con los que tienen vínculos económicos estrechos. El trato de México por parte de Estados Unidos es uno de los ejemplos más tajantes.

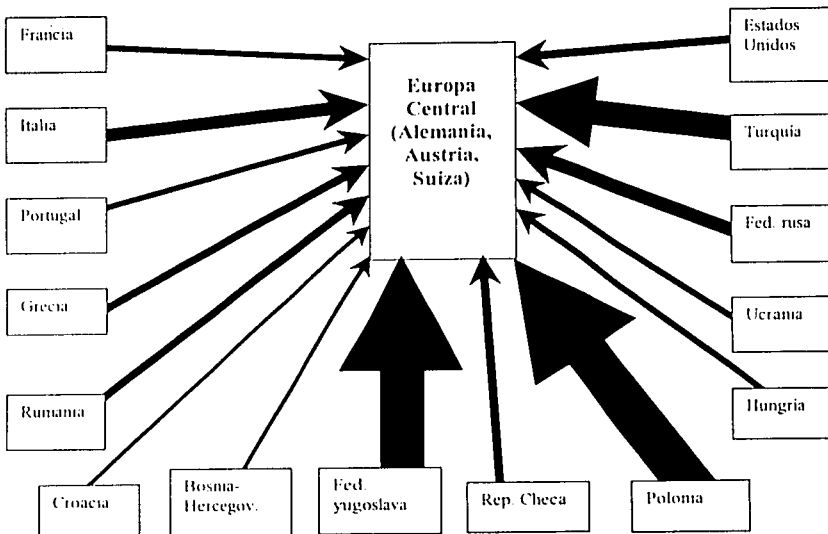
El comparar las regiones europea y norteamericana como sistemas de migración tiene la ventaja de confrontar la migración polaca y la mexicana desde una perspectiva geográfica e histórica, lo que permite explicar ciertas diferencias en cuanto a las preocupaciones de los países receptores o la naturaleza de los flujos de inmigrantes. La diferencia más notable entre ambos sistemas migratorios tal vez sea la mayor antigüedad del sistema norteamericano, dentro del cual Estados Unidos y Canadá desempeñan el papel de países receptores tradicionales. Ello influye en el número de inmigrantes dentro de los países: Massey et alii subrayan que sólo el Estado de California acoge a más inmigrantes permanentes que cualquier país en el mundo, con excepción de Estados Unidos (Massey e.a., 1998:62).

En cambio, el sistema de migración europeo es relativamente reciente y no rebasa las cinco décadas, puesto que hasta 1950, el "viejo" continente expulsaba más migrantes de los que recibía. No es hasta los años cincuenta y sesenta del siglo pasado que los países europeos emergieron como importadores de trabajo, reclutando mano de obra

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

principalmente de los países del Sur del continente. La recesión económica y el consiguiente desempleo estructural después de la crisis de 1973 dieron lugar a políticas migratorias más restrictivas en los países de Europa Occidental; sin embargo, en los años ochenta los principios de la reunificación familiar y del asilo, así como los flujos relativamente incontrolados de migrantes de Europa del Este, de África del Norte y de otros países en desarrollo garantizaron que los flujos migratorios siguieran creciendo. Ello explica que, a pesar de su política restrictiva frente a la inmigración, un país como Alemania cuente entre los países con mayor población extranjera a escala mundial. En este país, los inmigrantes de Europa del Este y de Turquía en gran medida sustituyeron a los inmigrantes tradicionales de Italia, España, Portugal y Grecia (Gráfica 5.1).

Gráfica 5.1



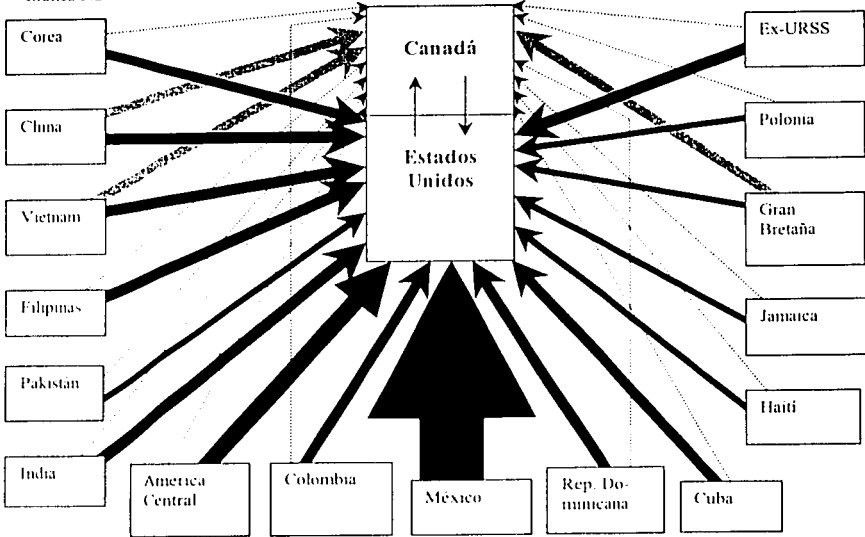
La migración internacional en el sistema europeo (Europa Central), 1980-1998 (Massey e.a., 1998:119, OCDE, 2001)¹

¹ Massey e.a. distinguen entre varios "subsistemas" dentro del sistema de migración europeo. Por razones de simplicidad, solamente presentaremos el subsistema que más interés tiene para nuestra investigación, a saber:

TESE CON
FALLA DE ORIGEN

La consolidación de Europa con su mercado interno libre, implicando controles más restrictivos para terceros, no ha logrado detener los flujos migratorios, provocando al contrario un incremento de los flujos de indocumentados en esta región.

Gráfica 5.2



La migración internacional en el sistema norteamericano, 1980-98 (Massey e a., 1998:66; OCDE, 2001)

Asimismo, el continente americano experimentó un incremento importante de la migración intrarregional desde mediados de los años sesenta, a tal punto que en Estados Unidos se habla de un récord histórico en cuanto a las cifras de inmigración. En este país, actualmente el 9% de la población nació en el extranjero, cifra que se acerca a las tasas de inmigración en los países receptores europeos más importantes. El cambio más importante

el sistema de Europa Central (incluyendo Alemania, Austria y Suiza). Para estos países, los flujos de Europa del Este son esenciales, mientras que los inmigrantes de África del Norte se concentran principalmente en Francia

ocurrido en el sistema de migración norteamericano en las últimas décadas sin dudas concierne el origen de los inmigrantes, que se trasladó de Europa hacia Asia, América Latina y el Caribe. De manera indirecta, Estados Unidos experimentó pues un acercamiento al mundo hispanoparlante, acentuado por la inmigración ilegal de esta región. El primer país expulsor para Estados Unidos sigue siendo México, cuya importancia no se ha reducido desde la primera mitad del siglo XX (Gráfica 5.2). De manera similar que en Europa, la reunificación familiar, el principio del asilo político, la necesidad de mano de obra calificada y la perpetuación de la inmigración ilegal son los factores que explican el crecimiento continuo de la inmigración en América del Norte, a pesar de la oposición social creciente hacia los inmigrantes.

Las diferencias entre los sistemas europeo y norteamericano tienen implicaciones sobre los diferentes aspectos del fenómeno migratorio. En primer lugar, el carácter reciente del sistema de migración europeo y la negativa de los países europeos para considerarse oficialmente como "países de inmigración" significan que los bases de datos sobre el fenómeno migratorio, y en particular sobre las características de los inmigrantes, son escasos; en comparación, Estados Unidos es el país mejor documentado del mundo en cuanto a la migración. Obviamente, esta diferencia tiene repercusiones sobre el estudio del fenómeno migratorio en diferentes partes del mundo, y particularmente sobre la comparabilidad interregional de los datos.

La autoidentificación de Estados Unidos y Canadá como países tradicionales de inmigración y que se crearon a través de la inmigración también explica que algunos términos relacionados, como "naturalización" o "ciudadanía", no tengan el mismo significado que en Europa². Ello tiene consecuencias importantes para el estudio del fenómeno migratorio en diferentes partes del mundo. Si la naturalización de los inmigrantes es frecuente, como en Estados Unidos, el término de "extranjero" es insuficiente para describir la inmigración, razón por la que hay que recurrir al concepto de "nacidos en el

² Mientras que en Alemania, el nacionalismo "étnico" precedió la formación del Estado-nación alemán, en cambio en Estados Unidos la inmigración siempre ha sido percibida como una parte esencial de la formación del Estado. Ello explica que en Alemania la ciudadanía se vincule con la descendencia - origen del *jus sanguinis* - mientras que Estados Unidos, al considerarse un país de inmigración, se basa en el *jus soli* y tiende a dar la prioridad a la residencia sobre la nacionalidad. Así se da el fenómeno, en Alemania, del inmigrante que, aun después de varias generaciones, sigue siendo un extranjero en su país de residencia y de referencia. Recientemente, las reformas de la Ley sobre naturalización y ciudadanía permitieron alejarse de esta interpretación estricta de la nacionalidad, añadiendo al concepto original elementos del *jus soli*.

extranjero". Si en cambio las leyes de naturalización son muy estrictas, como en Alemania – país en el que los alemanes étnicos fueron los únicos en obtener fácilmente la nacionalidad alemana – el grupo de inmigrantes corresponde en general a aquello de los extranjeros.

Desde la segunda mitad del siglo XX, por cierto, los sistemas de migración de Europa y América del Norte tienden a parecerse cada vez más. En los años sesenta, los programas de contratación de mano de obra incrementaron el porcentaje de extranjeros en los países de Europa Occidental¹, a tal punto que a veces llegó a rebasar las cifras estadounidenses. En los años ochenta, la población extranjera de Alemania creció en alrededor de 789'000 personas, lo que corresponde a un crecimiento de 15%, sin contar la entrada de más de un millón de alemanes étnicos – los llamados *Aussiedler* – “regresados” a Alemania desde los territorios de la Unión Soviética, Polonia y Rumania. Este incremento de las cifras migratorias se combinó con una migración intraeuropea en declive, a favor de una migración de países en desarrollo (Massey e.a., 1998:114).

A menudo la demanda de mano de obra es un factor esencial para explicar porqué los flujos migratorios hacia un país empiezan. En el caso europeo, los programas de reclutamiento de trabajadores italianos, españoles y portugueses institucionalizaron una demanda de mano de obra en países como Alemania, Suiza o Austria durante una época de expansión económica. Sin embargo, la inmigración se vuelve mucho menos fácil de controlar una vez que la demanda desaparece. Muchos inmigrantes ya se encuentran en el país de destino desde hace varios años, y factores como el principio de la reunificación familiar, las redes sociales de migrantes o los nuevos patrones de consumismo en los países expulsores garantizan la continuidad de los flujos migratorios aun en períodos de desempleo. Asimismo, la historia se encarga de crear continuamente nuevos focos de tensiones que producen nuevas olas de emigración hacia los países industrializados. Existen evidentes similitudes regionales en cuanto a las preocupaciones de los países receptores

¹ Cabe destacar que para Estados Unidos el reclutamiento de mano de obra nunca ha sido un instrumento muy importante de la política migratoria de este país. El *Convenio de los Braceros* de 1942-1964 representa la experiencia única de un acuerdo formal de contratación de mano de obra firmado con un único país – México – e interrumpido en los años sesenta. Mientras tanto, en Europa el reclutamiento de mano de obra en los sesenta fue un factor decisivo para iniciar la inmigración hacia los países que padecían de una falta de trabajadores en algunos sectores. La interrupción de los programas de “trabajadores huéspedes” en 1973 no impidió la continuación de los flujos migratorios hacia los países europeos, y en los años noventa los acuerdos bilaterales de mano de obra con algunos países vecinos parecen ser un nuevo rasgo de la política migratoria por lo menos en Alemania y Austria.

frente a un aumento de la inmigración y los argumentos de los diferentes sectores de la sociedad para limitar o, al contrario, liberalizar los flujos migratorios.

Ante el aumento reciente de la inmigración tanto en Europa como en América del Norte, no ha de sorprender que ambas regiones se enfrenten al mismo tipo de problemas. En muchas partes del mundo existe una discrepancia entre los objetivos de las políticas migratorias y sus resultados, y en este contexto, los gobiernos de Europa Occidental no han sido más eficaces que Estados Unidos para limitar los flujos migratorios hacia sus países. En 1992, 26 millones de inmigrantes indocumentados residían en Europa, el 25% de ellos en Alemania (Massey e.a., 1998). La reacción de la sociedad receptora en ambos continentes es el rechazo, frecuentemente radicalizado por sentimientos abiertamente racistas. La creciente crisis económica que afecta los países receptores y las altas tasas de desempleo en Europa (20 millones en 1993) no facilitan las cosas. A ello se añade la preocupación de un incremento sensible de la inmigración en el caso de una mayor apertura comercial hacia países menos desarrollados, cuestión que estudiaremos en el siguiente apartado.

5.2.2. Migración y procesos de regionalización en Europa y América del Norte

No se puede insistir lo suficientemente en la relación estrecha que existe entre el fenómeno migratorio y el comercio internacional. Como lo formula un texto de la UNU/WIDER, "la mundialización de la estructura económica y social mundial – en palabras de volúmenes incrementados tanto de inmigración como de comercio -- sin lugar a dudas es una de las características claves que describe cómo la relación entre los países cambió en las últimas tres décadas. Existen similitudes evidentes en cuanto a los impactos económicos de la inmigración y el comercio" (Boswell, 2002:1).

Más allá de las similitudes, existe una relación directa entre migración y comercio, misma que se intensificó en los últimos años. Hemos visto que un incremento del comercio regional generalmente provoca un aumento de los flujos migratorios dentro de la región, particularmente si los países implicados están menos desarrollados o económicamente desiguales entre sí. Es una de las grandes originalidades de los procesos de regionalización en Europa y América del Norte – ausente en otras partes del mundo – el que se hayan

desarrollado a partir de los noventa con la participación de países ricos y pobres⁴. Hemos visto que, si bien puede ser problemático comparar una organización regional relativamente desarrollada y con una historia de casi medio siglo como la Unión Europea, con la creación reciente de una zona de libre comercio como lo es el TLCAN, los cambios que últimamente han experimentado estos dos proyectos regionales afectan de manera similar la cuestión migratoria. En general la evolución de los flujos migratorios después de la firma de acuerdos regionales asimétricos está en el centro de las preocupaciones de los países industriales, ya que en el caso de una mayor apertura de las fronteras a las personas, los mercados laborales nacionales podrían ser afectados. Mientras tanto, los países expulsores de migrantes esperan que, mediante una integración más avanzada con su vecino rico, se resolvería o arreglaría en parte el problema migratorio, ya sea que la apertura al libre flujo de personas permita a sus nacionales buscar empleos en el extranjero, ya sea que el futuro desarrollo económico erradique o reduzca las causas de la emigración.

Así pues, mientras que Alemania y Estados Unidos buscan antes que nada nuevas regiones para sus inversiones y el asegurar un mayor control de sus fronteras con los países pobres - y potencialmente inestables -, Polonia y México intentan atar su economía al mundo desarrollado, esperando así acelerar su acercamiento a este último, como una especie de boleto de entrada al mundo de bienestar y de la felicidad. Ambas partes buscan insertarse en el sistema internacional actual, pero lo hacen de una manera distinta, unos como poderes económicos, los otros como países en desarrollo o "en transición", unos para asegurar su poder económico en el mundo, los otros para no quedarse completamente marginados.

En este juego, cada cual desempeña un papel propio, ya que, a pesar de lo que dicen los teóricos de la convergencia, las desigualdades socioeconómicas entre los diferentes integrantes de los procesos regionales mencionados no disminuirán de manera sustancial durante por lo menos unas décadas más. Incluso en el caso de que existan transferencias de fondos importantes desde las regiones más desarrolladas hacia las regiones pobres - a

⁴ Tanto Alemania como Estados Unidos son países ricos (con un PIB *per capita* superior a 25'000 dólares para el año 1994), especialmente en comparación con algunos de sus países vecinos, como México y Cuba (con un PIB *per capita* de 3'940 y de 2'025 dólares respectivamente) o Polonia y la República Checa (con cifras de 5'336 y 7'824 dólares) (Vogel, 2000:393). Estas diferencias económicas notables entre países vecinos, aunque no sean el único, son un factor fundamental para explicar el fenómeno migratorio en estas regiones

diferencia de Estados Unidos, ello podría ser el caso en Europa – y que los proyectos regionales signifiquen más que una mera liberalización del comercio, una convergencia entre los países ricos y pobres tardaría varias décadas en realizarse.

Estas consideraciones abren nuevas perspectivas en el debate sobre la migración en el marco de los procesos de regionalización. En el momento en que los países pobres dentro de una región tienen una “utilidad” económica – aquella de ampliar el mercado regional y llenar el vacío producido por la falta estructural de mano de obra, en general poco calificada, en los países industrializados – los flujos de trabajadores son una necesidad económica para la región. A esta lógica económica se oponen la realidad política y los argumentos culturales o “etnicistas”; muchas veces el temor a la competencia laboral y a la fragmentación cultural hace olvidar los beneficios de la inmigración. Por lo tanto, no ha de sorprender que existen muchas reticencias con respecto a una reglamentación formal del intercambio laboral entre los países. Ni en el marco del TLCAN, ni dentro de los acuerdos bilaterales entre la Unión Europea y los países de Europa Central y Oriental, los países industrializados están dispuestos a abrir sus fronteras al libre flujo de personas.

Si bien en Europa, esta “cuarta libertad” cobrará realidad en el caso del acceso de los países en transición a la UE, actualmente la integración regional se limita a cuestiones comerciales, financieras, y a algunos aspectos políticos y culturales, pero sin tocar la cuestión migratoria. En este sentido, tanto los *Acuerdos Europeos*, firmados entre la Unión Europea y diez países de Europa Central y Oriental, como el *Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN)*, uno de los dos “Acuerdos Paralelos” del TLCAN, son decepcionantes al no garantizar un acceso de los países involucrados a los mercados laborales de los países miembros. En Europa, la insuficiencia de los *Acuerdos Europeos* en cuanto a la cuestión laboral se equilibró parcialmente gracias a los acuerdos laborales bilaterales entre Alemania y Austria por una parte, los países de Europa Central y Oriental por otra. En cambio, la ausencia de los asuntos migratorios en el marco del TLCAN debe ser considerada como una seria carencia, ya que hasta hoy, no se ha firmado ningún acuerdo migratorio entre México y Estados Unidos que complementara el tratado, sino que, al contrario, esta posibilidad parece cada vez más lejana después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 (Cuadro 5.1).

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Cuadro 5.1.

INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO LABORAL	
Alemania – Polonia	Estados Unidos – México
<p><i>Acuerdos Europeos (AE): UE-Polonia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en un periodo de 10 años - apoyo financiero de la UE (PHARE) - ningún derecho de acceso al mercado laboral de la UE (excepción: personal clave de compañías, filiales y agencias) 	<p><i>TLCAN: EUA – México – Canadá</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - establecimiento progresivo de una zona de libre comercio en un periodo de 10 a 15 años - ninguna transferencia financiera hacia las regiones más pobres - ningún acceso al mercado laboral de EUA (excepción: inversionistas y profesionales)
<p><i>Acuerdos bilaterales: Alemania – Polonia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - reclutamiento de mano de obra temporal - reclutamiento de mano de obra estacional 	
<p><i>Adhesión a la UE: UE-Polonia</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - libre movimiento de personas - introducción de eventuales medidas de transición para responder a disfunciones en el mercado laboral (cláusula de salvaguardia, sistema de cuotas, introducción gradual del libre movimiento de personas) 	

Ante la postura restrictiva de los gobiernos alemán y estadounidense, los sectores económicos que padecen de una falta de mano de obra se ven obligados a satisfacer sus necesidades mediante la inmigración ilegal, cada vez más importante. El incremento del número de trabajadores indocumentados es la consecuencia lógica de las restricciones de entrada para una gran mayoría de migrantes potenciales, aun dentro de las zonas de libre comercio, a lo cual se añaden mayores facilidades para salir del país – transportes más baratos y más rápidos y, en el caso de Polonia, la permeabilidad de la frontera después de 1989 .

De esta forma queda artificialmente separada la cuestión comercial de la laboral, en una situación donde ambos aspectos están estrechamente relacionados. Mientras que la

mundialización y los procesos de regionalización fomentan la apertura de las fronteras al comercio y a los flujos de capitales, el movimiento internacional del trabajo queda cada vez más restringido. En otras palabras, los flujos laborales experimentan una discriminación frente a otros factores esenciales para la producción. Mencionamos en los capítulos anteriores que esta separación artificial resultaba tanto de las preocupaciones, por parte de los países industriales, que la inmigración creciera de manera desmesurada después de la apertura total de las fronteras, como también, en menor medida y particularmente en Estados Unidos, de la idea de que la integración comercial llevaría automáticamente a una reducción de los flujos migratorios entre los países. La limitación de las entradas a un número fijo de inmigrantes permanentes, como en Estados Unidos, o la negociación de acuerdos bilaterales de trabajadores temporales con los países vecinos, como en el caso de Alemania, son una manera de abrir las fronteras a los inmigrantes según las necesidades del país, sin la obligación de mantenerlas abiertas cuando ya no convenga al interés nacional. Ello explica que, aun en el marco de un tratado de libre comercio como el TLCAN o los *Acuerdos Europeos*, los flujos migratorios suelen seguir en cierta medida la lógica de los ciclos económicos del país receptor⁵.

Ahora bien, la implementación de leyes para frenar o controlar la inmigración no forzosamente es idéntica en Alemania y en Estados Unidos, razón por la que hace falta comparar las políticas migratorias de ambos países. Éste es el propósito del siguiente apartado.

5.2.3. Similitudes y diferencias: reacciones gubernamentales ante la inmigración en Alemania y Estados Unidos

El control y la reducción de la inmigración a niveles "aceptables" para la sociedad y la cultura de los países receptores implica que existan instrumentos para implementar estos objetivos. Las políticas migratorias de Alemania y Estados Unidos se distinguen según sus tradiciones de inmigración y la percepción que estos dos países tienen de los beneficios y las amenazas representadas por los migrantes. Sin embargo, también tienen muchos rasgos

⁵ Nos parece indispensable mencionar aquí que los ciclos económicos en Estados Unidos no son el único, ni tal vez el más importante de los factores que provocan la migración. En el caso de la migración México-Estados Unidos quedó demostrado que los factores expulsivos a menudo tienen más impacto sobre el fenómeno migratorio que la demanda laboral en el país receptor.

comunes. En este capítulo presentaremos algunas observaciones sobre las características principales de la política migratoria en Alemania y Estados Unidos, en un intento de comparar los dos casos.

Cuadro 5.2

	Alemania	Estados Unidos
EN CONTRA	<i>Efectos negativos sobre el mercado laboral</i> - aumento del desempleo - baja del nivel de los salarios - deterioro de las condiciones laborales	<i>Efectos negativos sobre el mercado laboral</i> - aumento del desempleo - baja del nivel de los salarios - deterioro de las condiciones laborales
	<i>Efectos fiscales negativos</i> - utilización de los servicios sociales - pago limitado de impuestos	<i>Efectos fiscales negativos</i> - utilización de los servicios sociales - pago limitado de impuestos
	<i>Amenaza para la cultura nacional</i> (expresiones xenófobas)	<i>Amenaza para la seguridad nacional</i> (pérdida del control de la frontera)
	<i>Amenaza para la seguridad nacional</i> (aumento del crimen organizado)	<i>Fragmentación de la sociedad</i> (argumentos nativistas)
A FAVOR	<i>Necesidad económica para el país</i> - falta de mano de obra en ciertos sectores de alta / baja calificación - Control de la inmigración en el sentido de los intereses nacionales (cuotas para profesionales / acuerdos bilaterales de mano de obra temporal) - ventaja comparativa de mano de obra barata	<i>Necesidad económica para el país</i> - falta de mano de obra en ciertos sectores de alta / baja calificación - prioridad a los trabajadores altamente calificados / cuotas para trabajadores agrícolas - ventaja comparativa de mano de obra barata
	<i>Impacto moderado sobre el mercado laboral</i> - complementariedad (mercado segmentado) - impacto moderado sobre el desempleo - consumo de bienes y servicios por parte de los inmigrantes	<i>Impacto moderado sobre el mercado laboral</i> - complementariedad (mercado segmentado) - consumo de bienes y servicios por parte de los inmigrantes
	<i>Ventaja demográfica</i> (Clave del sistema de seguridad social en un contexto de envejecimiento de la población)	<i>Beneficio fiscal a largo plazo</i> (según el tipo de inmigrante)

Debates en torno a la inmigración en Alemania y Estados Unidos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A menudo, las diferencias regionales de percepción del fenómeno migratorio, expresadas en los debates públicos, ayudan a entender las diferencias en cuanto a las políticas migratorias. Por otra parte, hay que estar concientes que las políticas gubernamentales pueden divergir sustancialmente de la opinión pública. Sin embargo, nos parece útil recordar los argumentos principales de los oponentes y defensores de la liberalización de los flujos migratorios, ya que representan en mayor o menor medida el sustento sobre el cual se construyen las políticas migratorias de los dos países y reflejan la tensión que existe entre los beneficios de una inmigración planeada y los problemas vinculados con el fenómeno, tal como la migración ilegal o el tráfico humano (Cuadro 5.2).

Aunque en realidad, cualquier argumento utilizado en Europa también lo es en América del Norte y viceversa, en el cuadro 5.2 hemos preferido mencionar solamente los argumentos más mencionados, según su orden de importancia. Esta selección nos permite comparar las prioridades de ambos países en cuestiones migratorias y por lo tanto, tiene más utilidad que una lista exhaustiva de todos los argumentos existentes. Así pues, nos percataremos que tanto en Alemania como en Estados Unidos, la cuestión económica – en palabras de efectos de la inmigración sobre el mercado laboral y el sistema social – se encuentra en el centro del debate para los oponentes y los defensores de la inmigración. Basta recordar la actualidad de la cuestión migratoria en el ámbito del TLCAN y las preocupaciones de los países europeos frente a una posible “inundación” de sus mercados laborales tras la adhesión de los nuevos miembros de Europa Central y Oriental.

Típicamente, la izquierda y los partidos democráticos suelen ser divididos en cuanto al rechazo o la liberalización de los flujos de inmigrantes. ¿Hay que dar la prioridad a los trabajadores nacionales potencialmente amenazados por la competencia de los inmigrantes – o al trato más humano del grupo de inmigrantes? Este dilema se encuentra en los debates internos de los partidos de izquierda en Alemania, divide a los miembros del partido democrático en Estados Unidos y hace dudar a los sindicatos en este último país. En este contexto, llama la atención el que en la última década, el AFL-CIO haya adquirido una posición mucho más pro-inmigrante que tradicionalmente.

El aspecto fiscal, estrechamente relacionado con el del mercado laboral, también suscita debates fervientes, particularmente en Estados Unidos, donde la Propuesta 187 del Estado de California y la *Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal* de

1996 buscan reducir el acceso de los inmigrantes – ilegales o legales – a los servicios públicos. El inmigrante como “parásito social” no ha dejado de vivir en la imaginación popular. La opinión pública raras veces toma en cuenta la posible utilidad económica de los inmigrantes, a cambio de ciertos programas gubernamentales.

Más allá de los criterios económicos, en los debates sobre la inmigración a menudo se perfilan argumentos culturales y de seguridad nacional. Aunque ambos argumentos pueden llegar a tener, en mayor o menor medida, una importancia en la constitución de las políticas migratorias de Alemania y Estados Unidos, el peso particular del criterio de seguridad nacional en este último es innegable. El hecho de que Estados Unidos comparta una frontera de más de 3000 km con un país mucho más pobre no deja de suscitar temores sobre una “invasión” de inmigrantes ilegales, narcotraficantes o terroristas, término este último que ha ganado más actualidad después del 11 de septiembre de 2001. La amenaza del crimen organizado en las fronteras del Este también es un tema recurrente en Alemania, y más generalmente en la UE, sin embargo, como regla general la opinión pública tiende a favorecer argumentos culturales y étnicos sobre aquellos de seguridad nacional. Aun así, hay que insistir que describimos aquí tendencias generales, pero que en realidad, los argumentos racistas a menudo se encuentran entremezclados con las consideraciones de seguridad nacional.

Finalmente, cabe mencionar el argumento, utilizado por algunos defensores de la inmigración en Europa, según el cual la inmigración podría ser la clave del sistema de seguridad social. El envejecimiento de la población en muchos países industrializados se ha vuelto un verdadero rompecabezas, a tal punto que el futuro y la viabilidad del sistema social se encuentra entre las prioridades de las agendas políticas de países como Alemania, Suiza o Austria. Aunque es muy improbable que la inmigración realmente vaya a resolver del todo los problemas del sistema de pensiones en los países industrializados, no se puede pasar por alto este argumento, que ha adquirido una importancia innegable en Alemania. En Estados Unidos, la cuestión del “rescate del sistema social” a través de la inmigración parece ser menos urgente, aunque se escucha de vez en cuando. En este país, el envejecimiento de la población todavía no ha alcanzado los extremos europeos, ya que el sistema de nacionalización más liberal garantiza un constante flujo de “sangre nueva” al grupo de nacionales.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Aunque no todos los argumentos manejados por la opinión pública influyen directamente en la legislación sobre los asuntos migratorios, existe un vínculo evidente entre los argumentos de los diferentes actores políticos, sociales y económicos en torno al fenómeno migratorio por una parte, y la política migratoria de los gobiernos por otra parte. A primera vista, puede parecer contradictorio enfatizar tanto las políticas migratorias de Alemania y Estados Unidos, después de insistir en las causas primordialmente económicas y sociales del fenómeno migratorio. Carlos Rico, por ejemplo, subraya que los trabajadores indocumentados son aceptados y rechazados en el país receptor según la conveniencia (económica) de este último, sin que ninguna Patrulla Fronteriza o Ley pueda eliminar su motivación para emigrar. Sin embargo, no se puede negar la realidad física de los cierres de frontera o las expulsiones masivas de migrantes, por lo que hay que admitir que existe un *cierto* control gubernamental sobre la inmigración, aunque éste no sea absoluto. A veces, simplemente hay que buscar la falta de eficacia del control migratorio en una interpretación pragmática del mismo, que vuelve la aplicación estricta de la Ley menos restrictiva en contextos de necesidad de mano de obra en el país. En todo caso, el análisis de las políticas gubernamentales como elemento constitutivo del fenómeno migratorio nos parece una contribución valiosa para el estudio de las Relaciones Internacionales.

La lógica dual que subyace a la política migratoria de los países receptores se puede comparar con aquella de los debates públicos. Según el punto de vista, la inmigración puede ser considerada como un beneficio para el país receptor, a saber como fuente de mano de obra barata y flexible que llena el vacío estacional o cíclico en el mercado laboral. Pero también puede ser vista como una competencia para los trabajadores nacionales. La política migratoria responde pues a las preguntas siguientes: ¿Cuántos inmigrantes hay que aceptar? ¿Qué tipo de inmigrantes puede ingresar al país? ¿Con qué condiciones lo pueden hacer? Las respuestas, obviamente, varían según los países, según sus prioridades económicas, de identidad, o de seguridad nacional. El que en las últimas décadas se hayan incrementado los flujos migratorios a nivel mundial sólo ha exacerbado la tensión entre la mundialización del fenómeno migratorio y una tendencia cada vez más pronunciada hacia la obstaculización de la migración ilegal y la implementación de políticas restrictivas.

A primera vista, la situación de Alemania con respecto a la inmigración puede parecer muy similar a aquella de Estados Unidos. Ambos países se consideran como democracias

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

liberales y tienen una importante población de inmigrantes. Sin embargo, sus diferentes tradiciones de inmigración, que estudiamos en la primera parte de este capítulo, obviamente tienen repercusiones sobre su manera de percibir el fenómeno migratorio y, por ende, sobre sus políticas migratorias. Recordemos que la primera etapa de inmigración en Europa estuvo organizada por los gobiernos para asegurar la suficiencia de mano de obra en una economía en expansión. En esta primera etapa, sin lugar a dudas se puede hablar de un mayor control gubernamental - a través de los programas de reclutamiento de mano de obra - que en Estados Unidos. La inmigración estaba limitada y dirigida exclusivamente hacia ciertos sectores o regiones de los países receptores, Alemania en nuestro caso. Es cierto que hoy en día, las fuerzas de perpetuación de la inmigración, como por ejemplo la importancia creciente de las redes de migrantes, han cambiado por completo esta situación. Actualmente, los gobiernos europeos no parecen más eficaces que Estados Unidos para controlar la inmigración (ilegal) hacia sus países.

Sin embargo, persisten diferencias importantes entre las políticas migratorias de ambos países. A parte de las ya mencionadas diferencias entre las políticas de naturalización de Alemania y Estados Unidos - consecuencia de sus diferentes tradiciones de inmigración - las percepciones del fenómeno migratorio y de cómo enfrentarlo puede variar sensiblemente de un país a otro. En primer lugar, pareciera que en Europa, la cuestión del mercado del trabajo y los asuntos demográficos tienen una mayor importancia para la formulación de la política hacia los inmigrantes. Los debates entre los actores políticos giran menos en torno al número que al tipo de inmigrantes que hay que aceptar en el país. Las leyes y los programas relacionados con la inmigración tienen como objetivo contener el flujo incontrolado de migrantes y dejar entrar aquellos que son necesarios para la economía alemana: especialistas en informática - antes que nada de India - para llenar el vacío en este sector, mano de obra no calificada de los países del Este para las cosechas de espárragos, jóvenes para resolver la crisis del sistema social, etc. En otras palabras, se busca un mayor control de la inmigración según el interés económico y social del país. El informe Süßmuth, encaminado a facilitar la entrada de profesionales calificados según un sistema de puntaje, va en este sentido⁶.

⁶ Insistimos una vez más que la opinión pública no forzosamente corresponde a esta visión "utilitarista" de la inmigración. A menudo, no se percibe la necesidad económica de los inmigrantes. El gobierno alemán no

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En cambio, en Estados Unidos parecen ser primordialmente principios como la soberanía o la seguridad nacional que influyen en la creación de una política migratoria. Si bien es cierto que un punto importante en los debates del Congreso ha sido el incremento de las cuotas para los inmigrantes altamente calificados – establecidas según la Ley de 1990 a unos 140'000 anuales – y que el gobierno entrega visas a trabajadores no calificados en los sectores de la agricultura y los servicios (H-2A y H-2B), las leyes, propuestas y operaciones encaminadas a quitarles a los inmigrantes su derecho de acceso a los servicios públicos o a obstaculizar los cruces (ilegales) de la frontera tienen una importancia mucho mayor para los inmigrantes. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York parecen haber aumentado aún la importancia de las cuestiones de seguridad a costa de las variables económicas, que son las que realmente llevan a los mexicanos a desplazarse hacia el país vecino. La asociación entre migración y terrorismo por parte de la Casa Blanca es el elemento más llamativo de esta evolución⁷.

Recientemente, la Unión Europea demostró a su vez preocupaciones vinculadas con la seguridad regional a través de sus intentos para cerrar sus fronteras hacia terceros y la resurgencia de la "amenaza del Este" en forma del crimen organizado. Sin embargo, de manera general hay que subrayar el número mucho mayor de medidas tomadas para abordar el problema en Estados Unidos, evidencia que se demuestra por el sinnúmero de propuestas encaminadas a resolver en este país "la cuestión fronteriza", así como el papel esencial de una organización centralizada – el *SIN* – e inexistente en Europa.

La segunda diferencia entre Alemania y Estados Unidos concierne el enfoque espacial de sus políticas migratorias. Estados Unidos se distingue por la concentración de sus esfuerzos hacia el control externo de la migración, articulado en torno a la vigilancia y la militarización de la frontera. Aunque el control de la frontera Este también es un punto privilegiado de la política migratoria alemana – o más generalmente de la UE – este país parece enfocar más el control interno, esforzándose por una implementación de sanciones

puede ignorar la oposición importante de algunos sectores de la población, como lo demuestran los programas gubernamentales para luchar contra el racismo.

⁷ Como ya lo mencionamos, ello no significa que no exista un debate importante sobre los costos y beneficios económicos de la migración en el seno de la sociedad estadounidense, o que el gobierno alemán no vincule la inmigración a cuestiones de seguridad. De hecho después de los ataques del 11 de septiembre hubo un debate entre los actores políticos alemanes en cuanto a la introducción eventual de "medidas extremas" contra los terroristas potenciales (léase extranjeros). Lo que nos interesa aquí son las tendencias, que nos pueden ayudar a entender las prioridades de las políticas migratorias en cada país.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

hacia aquellos que contratan ilegalmente a trabajadores extranjeros. En el caso particular de la inmigración polaca, el control fronterizo tendría poco sentido, ya que los polacos pueden entrar libremente a Alemania sin necesidad de visa. En este sentido no existen entradas ilegales de polacos, aunque el número de polacos que trabaja ilegalmente en Alemania es importante. El control sobre este grupo de inmigrantes empieza en el momento en que buscan trabajo de manera ilegal. En cambio, los mexicanos generalmente escapan al control policiaco una vez que atraviesan exitosamente la frontera. Sus posibilidades para evadir el control cuando trabajan ilegalmente son múltiples, y a menudo se ven apoyados en ello por aquellos que los emplean. La investigadora Dita Vogel subraya la importancia, en Estados Unidos, de los indocumentados que trabajan en la economía oficial y pagan impuestos, mientras que en Alemania, este fenómeno casi no existe.

Obviamente, estas diferencias tienen implicaciones directas sobre las dificultades encontradas por los inmigrantes para ingresar al país, establecerse o encontrar un trabajo. A cambio de los polacos, que pueden entrar a Alemania como simples turistas y sin obligación de visa⁸, los mexicanos a menudo encuentran grandes dificultades para obtener un permiso de entrada. Las visas generalmente se otorgan después de entrevistas detalladas, la entrega de comprobantes de residencia y solvencia, y no todas las solicitudes se aceptan.

Tabla 5.3

	Alemania (Frontera con Polonia y la República Checa)	Estados Unidos (Frontera con México)
Frontera (longitud en km)	1'353	3'226
Funcionarios destinados al control fronterizo	3'213	5'281
Detenciones	27'024	1'507'020
Funcionarios / km	2.4	1.6
Detenciones / funcionario	8	285

Control fronterizo en los lugares de entrada inoficiales. Alemania y Estados Unidos, 1996 (Vogel, 2000:403)

⁸ Como principio de su política migratoria, el gobierno alemán permite la entrada legal para los ciudadanos de todos los países vecinos. La restricción de las entradas al país más bien se aplica a países de Europa del Este, Asia y África cuyos ciudadanos buscan entrar al país para trabajar (legalmente) o por razones humanitarias. Es difícil imaginar que en un futuro próximo, Estados Unidos adapte este mismo principio, que significaría la abolición de la obligación de visado para los mexicanos.

Las entradas legales a Estados Unidos se reducen en consecuencia: Si para el año 1996 el *SIN* contó 470 millones de entradas legales, en el mismo período se contaron 666 millones de personas que cruzaron la frontera alemana, cifra notable si se toma en cuenta la diferencia de tamaño entre ambos países (Vogel, 2000:398). Asimismo, las detenciones de indocumentados ocurren mucho más frecuentemente en Estados Unidos que en Alemania (Tabla 5.3). Cabe destacar que en Estados Unidos, el 98% de los detenidos son mexicanos, mientras que en Alemania, por las razones ya mencionadas sólo 3% de los detenidos provienen de Polonia y la República Checa.

Mientras que en la frontera, la política migratoria estadounidense resulta tener impactos mucho más restrictivos que la alemana, al interior de los países la situación cambia por completo. Si bien es cierto que en ambos países los empleadores están obligados a controlar los documentos legales de los extranjeros, en Alemania el control de los trabajadores indocumentados va mucho más lejos. En efecto, cuando contrata a un trabajador – nacional o extranjero – un empleador tiene la obligación de registrarlo en la oficina del seguro social, a través de un número muy difícil de falsificar. Por lo tanto, generalmente un indocumentado únicamente puede trabajar en Alemania si existe una complicidad entre el empleador y el empleado, que resulta en un trabajo en la economía informal, es decir, no registrado oficialmente. En cambio, en Estados Unidos la contratación de indocumentados se hace fácilmente sobre la base de documentos falsificados, que los empleadores aceptan a sabiendas o no. En este país, más de la mitad de los indocumentados trabajan en la economía formal y pagan impuestos.

Por la misma razón, en Alemania un mayor número de inspectores es afectado al control del mercado laboral. Vogel menciona que en este país, unos 3'500 inspectores controlaron la identidad y los permisos de trabajo de más de 600'000 trabajadores por año en los noventa, principalmente en el sector de construcción, mientras que en Estados Unidos, los inspectores del *SIN* sólo juntaron 245 personas en 1994, por lo que se puede hablar de una ausencia *de facto* de un control migratorio interno en este país (Vogel, 2000:410). Ello se explica también, en parte, por una mayor centralización de dicho control en Estados Unidos, donde el *SIN* tiene la responsabilidad de casi todos los aspectos de la cuestión migratoria sin beneficiarse de la ayuda y cooperación de la policía u otras

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

instituciones, mientras que en Alemania las responsabilidades están repartidas entre varios actores nacionales, regionales y locales.

A pesar de estas diferencias de prioridad entre la política migratoria alemana y estadounidense, en ambas regiones los años noventa han sido los testigos de una concepción cada vez más restrictiva del "problema migratorio". En Estados Unidos, este endurecimiento se tradujo por una verdadera militarización de la frontera, la propuesta de medidas unilaterales para reducir la inmigración indocumentada, así como el aumento del presupuesto para incrementar los agentes del *SIN* y de la Patrulla Fronteriza. Asimismo, los sectores políticos avanzaron una serie de iniciativas o reformas de leyes altamente antiinmigratorias -- como por ejemplo la Propuesta 187 en California o la *Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal* de 1996 -- que excluyen cada vez más a los indocumentados y los residentes legales de los servicios sociales de su país de residencia. Estas iniciativas no sólo contradicen el espíritu de cooperación bilateral que debería predominar entre México y Estados Unidos, sino que también aumentan el número de inmigrantes indocumentados que prolongan su estancia en este último país. A pesar de las medidas mencionadas, la población de migrantes indocumentados en Estados Unidos sigue creciendo en 300'000 personas anualmente, de los cuales más de la mitad son mexicanos. Las diferencias entre las residencias legales -- permanentes o temporales -- otorgadas anualmente a los extranjeros, y el número de migrantes potenciales que quieren entrar a Estados Unidos, explica esta cifra.

En cuanto a los esfuerzos del gobierno alemán, se concentran menos en los controles fronterizos -- por lo menos en lo que se refiere a los inmigrantes polacos -- que en un mayor control de los flujos legales de inmigrantes para adaptarlos a las necesidades del país. La tendencia es hacia una inmigración cada vez menos permanente y más temporal o cíclica, mediante la negociación de acuerdos bilaterales de trabajadores huéspedes con algunos países de Europa Central y Oriental; las visas permanentes se otorgan casi exclusivamente a determinados profesionistas. Para los inmigrantes polacos, ello significa una reducción considerable de las posibilidades para ingresar legalmente a Alemania, particularmente después de la desaparición del estatus de refugiado político -- o "tolerado" -- para los nacionales de Polonia a principios de los noventa. No ha de extrañar, pues, si la población de trabajadores indocumentados también crece en Alemania. Hasta hoy, el gobierno no se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ha mostrado más capaz que el estadounidense para reducir los flujos de indocumentados o controlar el trabajo ilegal.

Consecuentemente, se puede decir que Alemania y Estados Unidos reforzaron su control sobre la migración; por lo tanto, se vuelve más difícil para los inmigrantes ingresar, permanecer o trabajar legalmente en su país de destino. El aumento o la continuación de los flujos de migrantes indocumentados hacia estos países es una de las consecuencias de los cambios que experimentaron las políticas migratorias en los noventa.

5.2.4. Características del fenómeno migratorio en Europa y América del Norte

Las migraciones regresaron en las últimas décadas como un reto mayor para los países industrializados, alentadas aún por el desmoronamiento de la Unión Soviética y la escalada de la pobreza en el mundo. La mayor facilidad para acceder a otros países, gracias al desarrollo reciente de los medios de comunicación y de transporte, dio una nueva amplitud al fenómeno. Como consecuencia, la población nacida en el extranjero creció más del doble a escala mundial en los últimos 30 años, de 4.7% en 1970 a 11.1% en 2000 (Boswell, 2002:2).

Paralelamente, las causas que generan los flujos migratorios se han vuelto más complejas y múltiples. Hoy en día, ya nadie sostiene que las diferencias salariales entre los países logran explicar el fenómeno migratorio en toda su extensión. En México, algunos estudios han demostrado que las expectativas salariales a menudo son más decisivas que las diferencias reales entre los salarios para explicar la emigración a Estados Unidos. Otros factores, como la demanda en los países industrializados, la situación económica en los países expulsores pensemos en el desempleo o "subempleo" en México, o los cambios acaecidos en los países "en transición" de Europa del Este -, así como la creación de redes sociales de migrantes que incrementan la probabilidad de la emigración, pueden explicar las fluctuaciones de los flujos migratorios más allá del criterio de los salarios.

Este incremento de los flujos migratorios y de las causas que los promueven, sucede en el mismo momento en que los países occidentales, y en particular europeos, cierran las puertas a la inmigración económica, continuando una tendencia que empezó a raíz de la crisis petrolera de los setenta. En las últimas tres décadas se fue creando la imagen

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

populista del "falso refugiado", que "sólo" quería entrar al país por razones económicas, mientras que el trato de los refugiados políticos seguía caminos distintos.

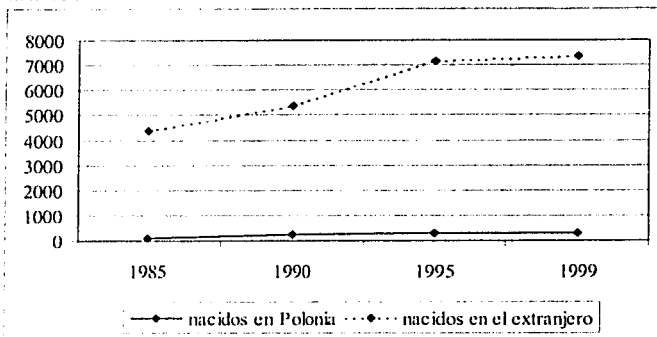
A pesar de las medidas restrictivas de los países receptores, la migración económica del Sur al Norte y del Este al Oeste no ha dejado de crecer. Sin descartar la participación de otros factores, se puede decir que las diferencias socioeconómicas a través de las fronteras entre el mundo desarrollado y el mundo en desarrollo y la situación económica de los países de emigración son en gran parte responsables de ello. En los últimos años, la precarización del empleo llegó a una amplitud sin precedentes en México, mientras que en Polonia, la situación económica y del empleo parece empeorar sustancialmente, después de un rápido crecimiento en la década de los noventa. No ha de sorprender que en estos dos países, las personas más desfavorecidas por los cambios económicos estén atraídas por la perspectiva de un empleo o una vida mejor en el país vecino. Los polacos aprovechan de la reciente apertura de sus fronteras y de la demanda laboral en los países industrializados para emigrar a Alemania. En este sentido, la emigración política de los polacos ha sido reemplazada por una emigración casi exclusivamente laboral. Mientras tanto, los migrantes mexicanos buscan constantemente nuevos caminos para atravesar una frontera que cada vez, les opone más obstáculos. La existencia de redes sociales de migrantes, resultado de una fuerte tradición de inmigración, incrementan aún la presión sobre los flujos migratorios, tanto en Alemania como en Estados Unidos.

La importancia cuantitativa de los inmigrantes polacos y mexicanos en sus países receptores respectivos no se puede negar. En Alemania, las fuentes oficiales cuentan alrededor de un millón de polacos establecidos en el país, a los cuales hay que añadir unos 1.5 millones de polacos que viven temporalmente en este país, sin contar a los trabajadores indocumentados cuyo número aumenta de año en año y que, según las estimaciones, llega por arriba del medio millón. Mientras tanto, en Estados Unidos viven más de 8 millones de personas nacidas en México, incluyendo a entre 3.5 y 4.5 millones de mexicanos indocumentados, principalmente concentrados en el estado de California (Gráficas 5.3 y 5.4). En el futuro, la situación no debería cambiar mucho, con un aumento constante de la inmigración mexicana hacia Estados Unidos durante por lo menos tres décadas más - según fuentes del gobierno mexicano - mientras que Alemania con la mayor probabilidad

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

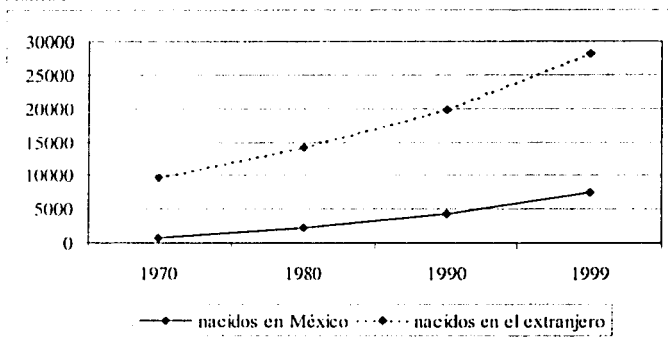
experimentará un fuerte aumento de la inmigración polaca después de la adhesión de este último país a la Unión Europea.

Gráfica 5.3



Alemania: número de personas nacidas en el extranjero / en Polonia, en miles (cifras: OCDE, 2001)

Gráfica 5.4

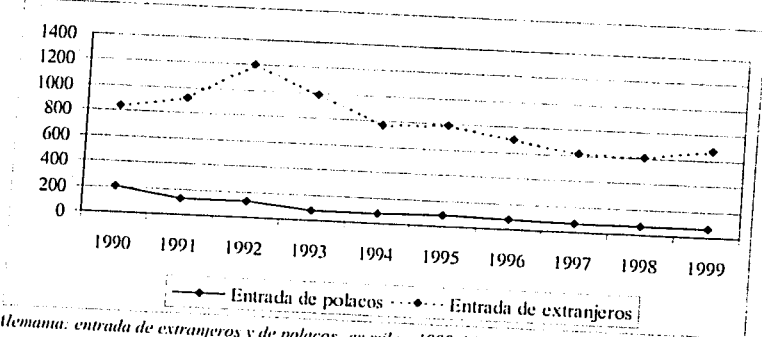


Estados Unidos: número de personas nacidas en el extranjero / en México, en miles (cifras: OCDE, 2001)

Esta situación despierta miedos o esperanzas en las sociedades receptoras, dependiendo de la argumentación y los intereses de cada quién. En ambos continentes se incrementaron los argumentos "culturales" contra la inmigración, alegando que el crecimiento de la población extranjera representa una amenaza real al introducir una cultura ajena y que, en

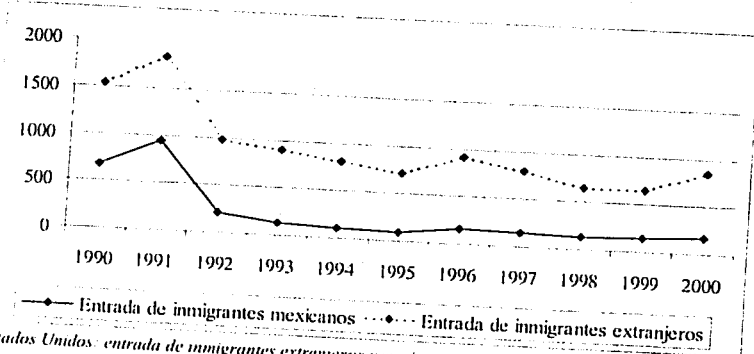
el caso de los mexicanos, crece más rápidamente que la población nativa – a su sociedad. Se escuchan cada vez más voces que quieren reducir las cuotas anuales para inmigrantes permanentes y combatir el empleo ilegal de los extranjeros con mayor rigor.

Gráfica 5.5



Alemania: entrada de extranjeros y de polacos, en miles, 1990-1999 (cifras: OCDE, 2001)

Gráfica 5.6



Estados Unidos: entrada de inmigrantes extranjeros y mexicanos, en miles, 1990-2000 (cifras: OCDE, 2001)

En este contexto, la participación de los polacos en la población extranjera residente en Alemania puede parecer mínima – a diferencia del grupo mexicano en Estados Unidos (Gráfica 5.3). En realidad, el criterio de “nacido en el extranjero” no refleja de manera adecuada la situación de la inmigración polaca. En primer lugar, porque una gran parte del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

grupo polaco tradicional reside en Alemania desde hace más de una generación. En segundo lugar, porque la inmigración polaca actual en su mayor parte es temporal o estacional y por lo tanto, no cabe en las estadísticas sobre la población extranjera.

Este hecho no debe inducirnos al error de creer que la inmigración polaca no tiene importancia; la inmigración temporal o estacional puede tener el mismo impacto sobre la economía del país receptor o sobre la imaginación popular que una inmigración más permanente. De hecho, la importancia de la inmigración polaca en relación con otros grupos nacionales resalta más al estudiar las entradas anuales de polacas a Alemania, en vez del número de polacos establecidos permanentemente en este país. En este caso, la diferencia con el caso de la inmigración mexicana a Estados Unidos se reduce sensiblemente (Gráficas 5.5 y 5.6).

La evolución hacia estancias cada vez más temporales o estacionales es un rasgo típico de la inmigración en Alemania. Recordemos que el sistema migratorio europeo, al que pertenece Alemania, tiene una tradición muy distinta de aquella de Norteamérica. Hemos visto que tradicionalmente, Estados Unidos siempre consideró a los inmigrantes (permanentes) como una parte constitutiva de su formación como Estado. Los períodos de mayor restricción hacia la inmigración o de discriminación racial de la misma, no cambiaron fundamentalmente esta percepción. En cambio, los países del sistema migratorio europeo, sin tradición secular de inmigración, se niegan todavía a designarse oficialmente como países de inmigración o de aceptar a los inmigrantes como una necesidad interna. En los cincuenta, cuando los países de Europa Occidental sufrieron de una falta de mano de obra en algunos sectores de su economía, la contratación estacional de trabajadores del Sur de Europa - los llamados trabajadores huéspedes - parecía la solución apropiada para resolver la necesidad de mano de obra sin comprometerse a aceptar una inmigración permanente en el país. Las altas proporciones de extranjeros en la mayoría de los países de Europa Occidental demuestran que este cálculo falló. Sin embargo, llama la atención el que últimamente, el gobierno alemán haya tomado medidas para iniciar una nueva serie de programas de trabajadores huéspedes - aquellos de los años cincuenta habían sido interrumpidos en 1973 - dando paso a una nueva etapa de inmigración temporal o cíclica. Los inmigrantes polacos participan generalmente en este nuevo tipo de inmigración, ya que

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

no caben en la categoría de profesionistas calificados que "merecen" una residencia permanente en Alemania.

Tabla 5.4

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Alemania</i>										
<i>Trabaj Extranjeros</i>	138.6	241.9	408.9	325.6	221.2	370.8	262.5	285.4	275.5	---
<i>Trabaj Estacionales</i>	---	---	212.4	181.0	155.2	192.8	220.9	226.0	201.6	---
<i>Estados Unidos</i>										
<i>Inmigr Permanentes</i>	58.2	59.5	116.2	147.0	123.3	85.3	117.5	90.6	77.5	56.8
<i>Trabaj Temporales</i>	744.9	169.6	175.8	182.3	210.8	220.7	254.4	---	430.7	525.7
<i>Trabaj Estacionales</i>	18.2	18.5	16.4	16.3	13.2	11.4	9.61	---	27.3	32.4

Entrada de trabajadores extranjeros en algunos países de la OCDE, en miles (OCDE, 2001: 308)

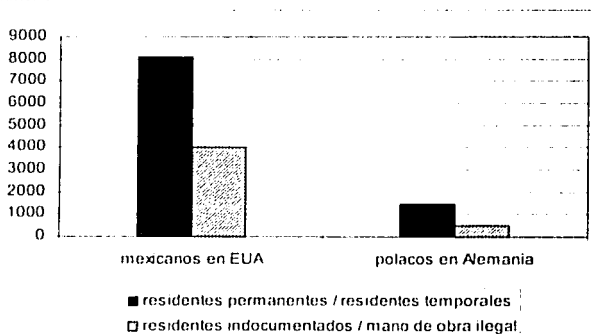
En Estados Unidos, la inmigración temporal y cíclica también representa un instrumento de la política migratoria, particularmente en los sectores agrícola y de servicios. Sin embargo, en este país la inmigración cíclica (estacional) tiene una importancia mucho menor que en Alemania (Tabla 5.4). En el caso particular de la inmigración mexicana, hay que subrayar la importancia de la migración temporal hacia Estados Unidos, que actualmente comprende un millón de migrantes aproximadamente. A pesar de esta cifra impresionante, el grupo mexicano tiende hacia estancias cada vez más permanentes, particularmente si se toma en cuenta la inmigración indocumentada. Los esfuerzos del gobierno estadounidense por mejorar el control en la frontera Sur pueden explicar esta evolución, ya que se vuelve cada vez más peligroso cruzar frecuentemente la frontera. No hay de sorprender, pues, que con excepción de la migración temporal o circular de los mexicanos en las regiones fronterizas, la migración mexicana esté experimentando un cambio desde una migración temporal hacia una inmigración más permanente involucrando a familias enteras⁹.

⁹ Evolución también promovida por la existencia de redes de migrantes, obviamente. Como diferencia curiosa, se puede mencionar también que la inmigración mexicana, al volverse más "familiar", se vuelve menos masculina, mientras que para los polacos, la situación parece ser exactamente opuesta, siendo cada vez más importante la emigración masculina debido a la demanda de la economía alemana en sectores tradicionalmente "masculinos" como la construcción y la agricultura.

He aquí que las políticas migratorias pueden tener una influencia importante sobre algunos rasgos de la inmigración. Así pues, la estrategia del gobierno alemán – de no establecer ningún obstáculo a la libre entrada de los ciudadanos de los países vecinos – aumenta la probabilidad del empleo ilegal de los polacos dentro de su territorio, pero reduce la probabilidad de un establecimiento ilegal permanente al reducir los costos y los riesgos del cruce de la frontera. Incluso los trabajadores ilegales pueden darse el “lujo” de regresar frecuentemente a Alemania como turistas. En cambio, en Estados Unidos “la Operación *Hold The Line* en El Paso que involucró a funcionarios apostados [en la frontera] a la vista el uno del otro, disuadió a corto plazo las entradas [ilegales] con el objetivo de trabajar (...), pero al mismo tiempo, los mexicanos que trabajaban ilegalmente [en Estados Unidos] extendieron la duración de su estancia” (Vogel, 2000:402-3).

A veces, la duración de la estancia de los inmigrantes también puede tener causas externas a las políticas migratorias de los países receptores. En el caso de la inmigración polaca, los cambios políticos en Polonia resultaron en una apertura de la frontera que permitió a los polacos ingresar libremente a Alemania en el marco de los acuerdos bilaterales de trabajadores huéspedes y de regresar a su país cuantas veces querían. La migración polaca de la última década se distingue pues de la anterior, cuando los refugiados políticos salían de su país sin la intención – ni la posibilidad – de regresar.

Gráfica 5.7



Proporción de personas documentadas / indocumentadas entre los residentes mexicanos en EUA y los trabajadores temporales polacos en Alemania a finales de los noventa, en miles (Cifras del SIN y de la OCDE)

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La comparación entre una inmigración polaca principalmente temporal y la inmigración mexicana, que tiende a ser permanente, puede parecer arbitraria. Sin embargo, estas dos situaciones bien particulares se insertan en el mismo contexto general: el de un crecimiento continuo de los flujos migratorios y de un aumento impresionante de la inmigración indocumentada en los países receptores. El significado del término de "indocumentado", por cierto, varía según las regiones, aplicándose en el caso de los mexicanos al cruce ilegal de la frontera o a la estancia, mientras que en el caso de los polacos se refiere más bien al trabajo indebido. A pesar de esta diferencia, asombran las similitudes en cuanto al sentimiento de urgencia de los gobiernos para controlar el "problema migratorio" o su ineficacia para luchar contra la inmigración indocumentada. Esta última no ha dejado de crecer también en Alemania, donde el número de trabajadores indocumentados de Polonia ha alcanzado proporciones semejantes a aquella de los mexicanos indocumentados en Estados Unidos (Gráfica 5.7).

Como comentario final, y para poner en la balanza los diferentes aspectos de la comparación entre Europa y América del Norte que mencionamos a lo largo de este capítulo, podríamos decir que la migración internacional es un fenómeno global que contiene importantes elementos regionales. En otras palabras: los inmigrantes en diferentes partes del mundo reaccionan de la misma manera a los mismos incentivos -- entre los cuales cabe mencionar no sólo la situación económica en el país expulsor, la demanda en el país receptor o la creación de redes de migrantes, sino también la política migratoria de los países receptores. Al mismo tiempo, en sus particularidades los fenómenos migratorios se distinguen según su contexto específico, por lo que es indispensable estudiar la situación de cada país y los rasgos del sistema migratorio en cuestión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CONCLUSIONES GENERALES

La sociedad internacional enfrenta actualmente grandes retos, entre los cuales destaca el aumento de los flujos migratorios a nivel mundial; ha de suponerse que los flujos internacionales de trabajo serán una componente esencial del siglo XXI. El formidable incremento del número de personas que viven y trabajan fuera de su país de origen y la creciente presión de las sociedades receptoras en contra de los inmigrantes obligó a los países industrializados a replantear en cierta medida sus políticas migratorias. Las futuras prioridades y preocupaciones de estos países en cuanto al "problema migratorio", el grado de apertura de las fronteras al flujo de personas y la definición del tipo de inmigrante que "merece" ser aceptado en el país fundamentarán en mayor o menor medida el marco dentro del cual se desarrollarán en el futuro los movimientos internacionales de trabajadores.

Por estas razones, en el presente trabajo nos concentramos en los siguientes aspectos del fenómeno migratorio: ¿Cómo cambiaron los flujos migratorios? ¿Cómo reaccionaron los gobiernos y los diferentes sectores de la sociedad receptora a estos cambios? y ¿Cómo se vinculan estos cambios con una mayor apertura de las fronteras al comercio internacional? Un estudio regional o local nos pareció demasiado limitado, impidiendo descubrir tendencias generales que fueran más allá de las fronteras nacionales. En cambio, la comparación entre la situación en Europa y América del Norte - dos regiones en las que últimamente se incrementó la interrelación comercial entre países económicamente muy desiguales - nos permitió estudiar el fenómeno en dos partes del mundo y eventualmente, sacar conclusiones de índole general sobre la migración internacional y las reacciones de los países receptores en su contra.

A manera de conclusión, sostenemos que la migración internacional es un fenómeno global que gana en ser analizado regionalmente. Los inmigrantes en diferentes partes del

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

mundo reaccionan de la misma manera a los mismos incentivos económicos, sociales y políticos; la opinión pública en las sociedades receptoras reacciona ante el incremento de los flujos migratorios con una actitud de rechazo, presionando a sus gobiernos para cambiar las leyes hacia una mayor restricción. Generalmente – y este fenómeno se da tanto en Europa como en América del Norte – los gobiernos se muestran más liberales que la opinión pública, combinando un mayor control de la frontera con la entrada de aquellos inmigrantes que son “necesarios” para algunos sectores de la economía nacional. En Alemania y Estados Unidos, los actores políticos multiplicaron el número de proyectos, leyes y reformas encaminadas a facilitar la admisión para profesionistas según un sistema de puntaje – como en Alemania – o según un sistema de preferencias profesionales – como en Estados Unidos –.

Al mismo tiempo, los flujos migratorios se insertan en un contexto específico, por lo que no es suficiente enunciar aseveraciones generales sobre el fenómeno; al contrario, es indispensable estudiar la situación particular de cada país y las características del sistema migratorio que nos interesa para entender las diferencias entre los grupos de inmigrantes o las políticas migratorias en diferentes partes del mundo. Hemos visto que el carácter reciente del sistema migratorio europeo tiene consecuencias sobre el tipo de fuentes que los gobiernos emiten sobre los flujos migratorios – mucho más escasos que en Estados Unidos

sobre el tipo de políticas y, consecuentemente, sobre la naturaleza de los flujos de inmigrantes hacia los países de Europa Occidental. Así pues, los esfuerzos del gobierno alemán, dirigidos más hacia el control interno – léase el trabajo indocumentado – de la inmigración que hacia el control fronterizo, así como la regulación de la inmigración en un sentido temporal o estacional, más que permanente, explican las estancias cada vez más breves de los inmigrantes – en nuestro caso polacos – en Alemania. En cambio, la inmigración mexicana en Estados Unidos evoluciona hacia estancias cada vez más permanentes, en parte como consecuencia de la militarización creciente de la frontera entre México y Estados Unidos. Sólo si tomamos en cuenta las diferencias entre los sistemas migratorios podremos explicar estas diferencias y entender que en realidad, se trata siempre del mismo fenómeno que se desarrolla en contextos particulares.

Ello implica que, en situaciones regionales muy distintas, las actitudes restrictivas de los gobiernos alemán y estadounidense ante la inmigración son comparables en su esencia,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

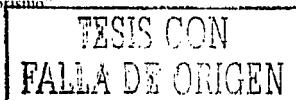
particularmente porque se insertan en un contexto de mayor apertura económica hacia los países vecinos. Así pues, regresamos a la contradicción que sustenta en cierta medida el objeto de nuestra investigación, a saber el vínculo entre los flujos migratorios y la mayor apertura económica entre los países. Mientras que por un lado, la tendencia mundial es hacia una interrelación comercial y financiera, política y cultural cada vez más estrecha entre las regiones, los países industriales aumentan los esfuerzos para cerrar sus fronteras ante una ola potencial de inmigrantes de los países en desarrollo. A una libertad descada de los flujos comerciales y financieros entre las naciones se opone una obstaculización calculada del flujo de personas por parte de los países más ricos¹.

Desde luego, vimos que el comportamiento restrictivo de los países occidentales industrializados en cuanto a la migración está fundamentado en una serie de preocupaciones sobre las posibles consecuencias de una inmigración "sin frenos": Destaca el miedo de que la llegada no controlada de migrantes laborales podría afectar el mercado laboral nacional, en particular los sectores de la economía más sensibles a la competencia extranjera. Existen fuertes presiones políticas por parte de los sindicatos y los sectores de la economía potencialmente afectados, para limitar la inmigración en el sentido de los intereses nacionales a través de cuotas anuales. A este argumento se añade la preocupación de que la presencia de un gran número de inmigrantes en el país podría afectar de manera negativa el bienestar de la sociedad, particularmente en términos fiscales. Este punto de vista se basa en el hecho de que en general, los residentes extranjeros tienen salarios más bajos que el promedio de los nativos y son más pobres, por lo que pagan menos impuestos y dependen más de los servicios sociales del país.

Asimismo, entre la población existe el miedo sobre una posible "importación" del crimen organizado – como el narcotráfico o el tráfico de armas² – a través de la llegada de mano de obra de países socialmente inestables. La reconceptualización de la seguridad en la época de la Posguerra Fría, con la inmigración ilegal como una de las grandes amenazas del mundo actual, le da todo su peso a este argumento "huntingtoniano". Cabe destacar que las consideraciones sobre la seguridad nacional y la tendencia a vincular la migración con la

¹ Aun aquí, se puede detectar una ligera diferencia entre los continentes: en general, los países europeos parecen ser más restrictivos que Estados Unidos, tal vez porque el Estado de bienestar europeo tenga más que compartir... o que perder.

² Reciente y crecientemente entremezclados con el concepto de "terrorismo".



criminalidad o aun al terrorismo tiene una influencia más directa sobre la política migratoria en Estados Unidos que en Europa.

Algunos sectores de la sociedad enfatizan el riesgo de que una "sobrepoblación" de inmigrantes podría afectar la homogeneidad cultural del país. En los discursos sobre la migración tanto en Alemania como en Estados Unidos existen argumentos racistas, sin embargo, el resurgimiento de movimientos xenófobos en diferentes países europeos hace pensar que estos argumentos tienen un impacto más fuerte sobre la formulación de la política migratoria en Alemania que en Estados Unidos, y que esta tendencia podría agudizarse en el futuro.

Finalmente, la teoría neoliberal supone que la interrelación comercial y financiera de los países llevará poco a poco a una convergencia entre las regiones ricas y pobres, por lo que desaparecerán las raíces del fenómeno migratorio sin que el Estado tenga que intervenir en ello. El comportamiento del gobierno estadounidense, que va en este sentido, tiene que distinguirse claramente de las políticas europeas, que contemplan la intervención de los Estados - a través de fondos estructurales - para acelerar la convergencia socioeconómica entre las regiones europeas.

La validez de cada uno de estos argumentos fue discutida en capítulos anteriores, por lo que no me parece necesario regresar a ello. La enumeración presente de las distintas preocupaciones de los países receptores tiene como único fin el explicar la naturaleza restrictiva de las políticas migratorias nacionales. Ahora bien, la formulación de dichas políticas corresponde a una percepción ideal de la migración y de la propia sociedad receptora. A lo largo de nuestra investigación, hemos visto que las intenciones y los objetivos de esta política no siempre se realizan, sino que al contrario, existe una separación entre la ley y la realidad. De igual manera, las políticas migratorias no carecen de un cierto carácter contradictorio en varios sentidos. Me parece útil resumir aquí las observaciones acumuladas al respecto en los capítulos precedentes:

- La convicción de que se puede controlar un fenómeno social tan amplio como la migración a través de leyes restrictivas es una ilusión, e implica el ignorar la importancia de la polarización entre ricos y pobres en el mundo, así que de otras realidades sociales y económicas que subyacen al fenómeno migratorio. El control

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

gubernamental de la migración al cien por cien también se dificulta por las presiones de los sectores sociales proinmigrantes, los derechos legales de los inmigrantes o las dificultades prácticas, como por ejemplo el repatriar a un indocumentado detenido.

- En realidad, los flujos migratorios no se reducen de manera sustancial como consecuencia de las medidas de control introducidas por los países industrializados, como los acuerdos de readmisión con los países de origen y las detenciones de indocumentados en Europa, o las detenciones brutales y el aumento de la presencia física y técnica de la Patrulla Fronteriza en Estados Unidos. En la mayoría de los casos, la reacción de los migrantes ante el aumento de los controles es la clandestinidad.
- Asimismo, existe una contradicción intrínseca entre el comportamiento restrictivo del Estado y sus intereses nacionales. Quedó demostrado que los países industrializados, por razones sociales tanto como económicas, necesitan a los inmigrantes. Las divergencias entre la inmigración legal y la inmigración real logran cubrir esta falla al permitir a los sectores económicos en búsqueda de mano de obra contratar inmigrantes indocumentados.
- De cierta forma, existe también una contradicción entre las políticas migratorias de los países industrializados y los valores éticos de los mismos. ¿Cómo se pueden conciliar los intereses nacionales y el bienestar de la sociedad – que exigen hasta un cierto límite una política migratoria restrictiva – con los derechos humanos de los migrantes y un ajuste a los cambios globales – que exigen una relativa permeabilidad de la frontera para los inmigrantes políticos y laborales?
- Finalmente, el análisis sobre la evolución del fenómeno migratorio en Europa y América del Norte demostraron que hay que tratar la teoría de la “convergencia a través de la integración” con mucho cuidado. Ni en América del Norte, ni en Europa, existen evidencias de que el ingreso *per capita* o los niveles de salario de los países más pobres se acercan a aquellos de sus vecinos más ricos a través de una mayor integración económica. En México, lo contrario parece haber sucedido

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

después de 1994³. En cuanto al caso europeo, las divergencias de ingreso entre las regiones son tan altas que, aun en el caso de la ampliación europea hacia el Este, la convergencia entre la Unión actual y los países de Europa Central y Oriental se realizará sobre décadas, si es que sucederá⁴. Hay que preguntarse si los países pobres involucrados en procesos regionales con sus vecinos industrializados realmente experimentan una convergencia económica con las regiones más ricas, o si al contrario se mantienen las divergencias entre las regiones, en una especie de "periferización" de las economías menos desarrolladas. Ahora bien, no existe ninguna probabilidad de que se reduzcan los flujos migratorios a largo plazo si no se produce una homogeneización económica de las sociedades involucradas. Los trabajadores seguirán dirigiéndose hacia donde haya mejores oportunidades para ellos.

¿Qué conclusiones podemos sacar de las cinco contradicciones inherentes a las políticas migratorias de Alemania y Estados Unidos? Primero, es indispensable que los países industrializados, si quieren combatir las raíces de la inmigración a largo plazo, tomen en cuenta las causas e implicaciones generales del problema migratorio. Puesto que las causas profundas de la migración rebasan el territorio y la zona de influencia de los Estados, ello sólo es posible mediante una política migratoria coherente a escala internacional, y que involucre a los países expulsores de migrantes.

Desgraciadamente, hasta hoy las regulaciones transnacionales con respecto a las migraciones internacionales no tienen una importancia satisfactoria, mientras que los países industrializados rehuyen cualquier oportunidad para concluir acuerdos migratorios con sus países vecinos pobres que vayan más allá de un control fronterizo común. El sistema de Schengen de la Unión Europea parece ser el único intento para establecer una mayor cooperación en cuestiones migratorias a escala regional. Sin embargo, recordemos que la

³ Según el analista Reynolds, "pese a un largo periodo de relativa coexistencia pacífica entre Estados Unidos y México, la diferencia entre los salarios de los dos países es hoy tan amplia como en 1810" (Reynolds, 1991:78).

⁴ Los ejemplos de España y Portugal, dos países "pobres" que ingresaron a la Comunidad Europea en los ochenta, son muy llamativos al respecto. A pesar del crecimiento impresionante de España en las últimas décadas, hay que destacar que su ingreso *relativo* con Alemania no ha cambiado desde la fecha de su adhesión a la UE. En cuanto a Portugal, un análisis económico de este país revela que la estructura de su economía después de veinte años sigue siendo mucho menos desarrollada que aquella de los países europeos más ricos, al no desarrollarse importantes industrias de alta tecnología, por ejemplo

apertura de las fronteras dentro del sistema se hace a costa de un control más estricto hacia países terceros. En este sentido, el área de Schengen sigue siendo muy restrictiva hacia fuera. En el contexto actual de creciente xenofobia y obsesión por asuntos de seguridad nacional, tampoco es muy probable que en Europa o América del Norte se introduzcan políticas migratorias más coherentes y humanas, que intenten resolver las contradicciones entre el carácter restrictivo de las políticas actuales y los valores humanitarios de las sociedades occidentales.

Mientras tanto, la migración sigue siendo una realidad social que no se puede combatir al ignorarla. Si los países siguen promoviendo el libre flujo de comercio, al mismo tiempo que establecen obstáculos al libre flujo de personas, los procesos de regionalización que involucran tanto a países ricos como pobres bien podrían ser proyectos sin fondo, al unir sociedades paralelas, pero desiguales y separadas entre sí. Al no producirse la convergencia esperada entre las regiones, existe un fuerte riesgo de que algunas de ellas desempeñen, o sigan desempeñando, el papel de la periferia en el sistema económico contemporáneo. Hoy en día, ya no es posible ignorar la dimensión social de la integración económica entre los países. Si una idea de "América del Norte" o de "Europa" ha de existir un día, es menester que los países involucrados encuentren un equilibrio entre las dimensiones sociales y económicas en las regiones de las que forman parte.

Estamos conscientes que las conclusiones de nuestro trabajo se basan en un análisis limitado de las migraciones internacionales en el mundo actual. Dada la complejidad del fenómeno migratorio, un estudio exhaustivo del mismo es totalmente impensable en un trabajo de extensión relativamente reducida como el nuestro. Por cuestiones de interés, dimos la prioridad al punto de vista de los países receptores, concentrándonos antes que nada en la evolución de los flujos migratorios *hacia* los países de destino y en las reacciones de los gobiernos ante la inmigración. Asimismo, enfocamos dos regiones que parecían justificar el método comparativo, ya que actualmente, Europa y Norteamérica se ven obligadas a reaccionar ante una situación parecida -- la firma de acuerdos regionales entre países económicamente desiguales y sus posibles consecuencias sobre los flujos intrarregionales de mano de obra.

Por lo anterior, la presente investigación no pretende llegar a conclusiones definitivas. Más bien, se limita a dar conclusiones provisionarias y descubrir tendencias sobre los procesos

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

migratorios que pueden ser completados por investigaciones futuras o por nuevas evidencias empíricas. En este sentido, los procesos de regionalización en el continente asiático podrían formar la base de un estudio que prolongara la presente investigación. Asimismo, es indispensable estudiar más profundamente las causas del fenómeno y la situación socio-económica de los países expulsores para entender todas las implicaciones del fenómeno migratorio sobre los países receptores. Estos aspectos que dejamos de lado en nuestro trabajo y que son esenciales para entender la raíz de la migración internacional, podrían ser el objeto de estudio de una investigación complementaria a la nuestra.

Mientras tanto, nuestro trabajo quiere sentar las bases de un estudio mucho más amplio sobre el fenómeno migratorio, en una época en el que la mano de obra extranjera se vuelve un factor de producción cada vez más importante en el mercado mundial. En este sentido, coincidimos con Massey et alii en que "es una cuestión abierta si los políticos pueden simultáneamente limitar el movimiento del trabajo, mientras favorecen el movimiento de bienes, capitales e información, particularmente a la luz de la expansión de las redes de migrantes, del incremento de las presiones para la reunificación familiar, el uso cada vez mayor del asilo como vehículo de entrada y la inestabilidad política y económica creciente en los países expulsores importantes. La contradicción inherente entre la integración económica y un movimiento internacional de personas limitado contiene una gran parte de incertidumbre cuando se trata de predecir la evolución de la migración (...)" (Massey e.a., 1998:68).

ÍNDICE DE TABLAS, CUADROS Y GRÁFICAS

A. TABLAS Y CUADROS

<i>Cuadro 3.1</i>	La migración de Polonia a Alemania desde 1980: fases, intenciones y tipos de migrantes.....	72
<i>Tabla 3.2</i>	Alemania: entrada de personas extranjeras según su nacionalidad.....	75
<i>Tabla 3.3</i>	Alemania: número de personas nacidas en el extranjero por país de nacimiento.....	76
<i>Tabla 4.1</i>	Flujos legales de inmigrantes mexicanos a Estados Unidos, 1920-1985.....	99
<i>Tabla 4.2</i>	Estados Unidos: número de personas nacidas en el extranjero por país de nacimiento, 1970, 1980 y 1990.....	100
<i>Tabla 4.3</i>	Estados Unidos: inmigración permanente vinculada con el empleo según la preferencia, año fiscal 1996-1999.....	106
<i>Tabla 4.4</i>	Estados Unidos: entrada de migrantes permanentes de los cinco países más importantes.....	113
<i>Tabla 4.5</i>	Estimación de la población de inmigrantes ilegales de los cinco países más importantes, de un total de 5 millones, octubre de 1996.....	116
<i>Tabla 4.6</i>	Características socioeconómicas de los inmigrantes mexicanos en situación irregular en Estados Unidos 1990, 1998-2000, en porcentajes.....	117
<i>Cuadro 5.1</i>	Institucionalización del intercambio laboral.....	139
<i>Cuadro 5.2</i>	Debates en torno a la inmigración en Alemania y Estados Unidos.....	142
<i>Tabla 5.3</i>	Control fronterizo en los lugares de entrada inoficiales, Alemania y Estados Unidos, 1996.....	148
<i>Tabla 5.4</i>	Entrada de trabajadores extranjeros en algunos países de la OCDE.....	156

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

B. GRÁFICAS

Gráfica 3.1 Emigración polaca de 1950 a 1998..... 81

Gráfica 5.1 La migración internacional en el sistema europeo (1980-98) 133

Gráfica 5.2 La migración internacional en el sistema norteamericano (1980-98) 134

Gráfica 5.3 Alemania: número de personas nacidas en el extranjero / en Polonia en miles..... 153

Gráfica 5.4 Estados Unidos: número de personas nacidas en el extranjero / en México en miles..... 153

Gráfica 5.5 Alemania: entrada de inmigrantes extranjeros y polacos, en miles, 1990-1999 154

Gráfica 5.6 Estados Unidos: entrada de inmigrantes extranjeros y mexicanos, 1990-2000..... 154

Gráfica 5.7 Proporción de personas documentadas / indocumentadas entre los residentes mexicanos en EUA y los trabajadores temporales polacos en Alemania a finales de los noventa 157

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

BIBLOGRAFÍA

- Alba Hernández, Francisco (2000): en *Versión estenográfica de la reunión para la Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de los Acuerdos Paralelos a cinco años de su entrada en vigor*, "Asuntos Laborales y Migración", págs. 595-599. México, Senado de la República.
- Aleinikoff, Alexander (2001): "Legal Immigration Reform: Toward Rationality and Equity" en *Blueprints for an Ideal Immigration*. R.D. Lamm y Alan Simpson (ed.), CIS (Center for Immigration Studies).
- Banco Mundial (ed.) (2000): *Trade Blocs*. Washington D.C.
- Brettell, Caroline B. y Hollifield, James F. (ed.) (2000): *Migration Theory – Talking across disciplines*. Londres.
- Chang, Howard F. (2000): "The Economic Analysis of Immigration Law" en *Migration Theory – Talking across disciplines*, págs. 205-230. Caroline B. Brettell y James Hollifield (ed.). Londres.
- Cyrus, Norbert (2001): „Wie vor hundert Jahren? Zirkuläre Arbeitsmigration aus Polen in der Bundesrepublik Deutschland", en *Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystem*, págs. 185-203. Nomos, Baden-Baden.
- Drábek, Zdeněk (1997): "Regional and Sub-Regional Integration in Central and Eastern Europe: An Overview", en *Regionalism and the Global Economy; the Case of Central and Eastern Europe*, págs. 11-77. Jan Joost Teunissen (ed.), FONDAD.
- Guarnizo, Luis E. y Smith, Michael P. (2000): *Las localizaciones del transnacionalismo*. (s/c)
- Gangster, Paul (1997): "On the Road to Interdependence? The United States-Mexico Border Region", en *Borders and Border Regions in Europe and North America*, págs. 237-266. Paul Gangster, Alan Sweedler (e.a.), San Diego, Institute of the Regional Studies of Californias.
- Gladhill, John (1997): *El Reto de la Globalización: reconstrucción de identidades, formas de vida transnacional y las ciencias sociales*. Ponencia del XIX Coloquio de A. e H. Regionales en octubre del 1997, El Colegio de Michigan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

González Compeán, Miguel (2000): en *Versión estenográfica de la reunión para la Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de los Acuerdos Paralelos a cinco años de su entrada en vigor*, "Asuntos Laborales y Migración", págs. 588-591. México, Senado de la República.

González, Mónica y Telman, Pablo (coord.) (2001): *Minorías Étnicas y Movimientos Separatistas en el Mundo*. México, Quimera.

Guimarães, Robert P. (2000): *Tierra de sombras: Desafíos de la sustentabilidad y del desarrollo territorial y local ante la globalización*. Preparado para el II Seminario Internacional Parques Tecnológicos e Incubadoras de Empresas, Gestión Local y Desarrollo Tecnológico, organizado por el Consejo Federal de Inversiones de la República Argentina en Mar del Plata el 11 al 13 de octubre de 2000.

Hernández-Vela, Edmundo (1999): *Diccionario de política internacional*. Quinta edición, Porrúa, México.

Hettne, Björn, Inotai, András e.a. (ed.) (2000): *National Perspectives on the New Regionalism in the North*. Helsinki

Hollifield, James F. (2000): "The Politics of International Migration: How Can We "Bring the State Back In"?" en *Migration Theory - Talking across disciplines*, Brettell y Hollifield (ed.). Londres

Hrněř, Miroslav (1997): "The Global and Regional Outlook in Central Europe", en *Regionalism and the Global Economy: the Case of Central and Eastern Europe*, págs. 93-126. Jan Joost Teunissen (ed.), FONDAD.

Inotai, András et alii (1998): *Kosten, Nutzen und Chancen der Osterweiterung für die Europäische Union*. Gütersloh, Bertelsmann Stiftung.

Johnson, Kevin R. (2001): "Legal Immigration in the 21st Century", en *Blueprints for an Ideal Immigration*. R.D. Lamm y Alan Simpson (ed.), CIS (Center for Immigration Studies).

Keeley, Charles B. (1993): "The United States of America: Retaining a Fair Immigration Policy" en *The Politics of Migration Policies - Settlement and Integration - The First World into the 1990's*. Daniel Kubat (ed.). Nueva York, 2a. edición.

Keeley, Charles B. (2000): "Demography and International Migration" en *Migration Theory - Talking across disciplines*, Brettell y Hollifield (ed.). Londres

Massey, Douglas S. e. a. (1998): *Worlds in Motion. Understanding International Migration at the End of the Millennium*. Clarendon Press, Oxford.

TECIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Mayer, Otto y H.E. Scharrer (ed.) (1997): *Osterweiterung der Europäischen Union*. Baden-Baden.
- Meyer, Lorenzo y Josefina Vázquez (1982): *México frente a Estados Unidos*. México, El Colegio de México.
- Micra, Frauke (2001): "Transnationalisierung sozialer Räume? Migration aus Polen nach Berlin in den 80er und 90er Jahren.", en *Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystems*, págs. 141-61. Nomos, Baden-Baden.
- Miller, Morris (1995): "Unión económica continental: ilusión y realidad", en *Canadá en Transición*. Teresa Gutiérrez Haces (ed.). México, CISAN-UNAM.
- Mitchell, Christopher (1992): "Introduction: Immigration and U.S. Foreign Policy Towards the Caribbean, Central America, and Mexico" en *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*. págs. 1-30. Christopher Mitchell (ed.). Pennsylvania State University.
- Moravcsik, Andrew (1998): "Europe's Integration at Century's End", en *Meeting the Challenges of European Integration in the 1990s: Deepening, Diversity, and Democracy*. Council on Foreign Relations Press.
- Naciones Unidas (ed.) (1998): *Migrations internationales et développement. Rapport concis*. Nueva York, Naciones Unidas.
- Pallaske, Christoph (ed.) (2001): *Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystems*. Nomos, Baden-Baden.
- Reynolds, Clark W. (1991): "Interdependencia de América del Norte: El nuevo modelo para México en los noventa", en *Relaciones exteriores de México en los noventa*, págs. 61-85. Riordan Roett (ed.). México, Siglo XXIj
- Rico, Carlos (1992): "Migration and U.S.-Mexican Relations" en *Western Hemisphere Immigration and United States Foreign Policy*, págs. 221-283. Christopher Mitchell (ed.). Pennsylvania State University.
- Rochlin, James (1994): *Discovering the Americas*. Vancouver, B.C., UBC Press.
- Rosas, Maria Cristina (2001): *La economía internacional en el siglo XXI. OMC, Estados Unidos y América Latina*. México, UNAM.
- Sandoval, Juan Manuel (2000): en *Versión estenográfica de la reunión para la Evaluación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y de los Acuerdos Paralelos a cinco años de su entrada en vigor. "Asuntos Laborales y Migración"*, págs. 607-609. México, Senado de la República.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

- Schmitter Heisler, Barbara (2000): "The Sociology of Immigration – From Assimilation to Segmented Integration, from the American Experience to the Global Arena" en *Migration Theory – Talking across disciplines*, Brettell y Hollifield (ed.). Londres
- Smith, Peter H. (2000): *Talons of the Eagle. The Dynamics of the U.S. – Latin America Relations*. Nueva York, Oxford University Press.
- Swiatkowski, Piotr (2001): „Der Pass als letzter Akt der Integration? Einbürgerung aus der Sicht polnischer Migranten in der Bundesrepublik Deutschland“, en *Die Migration von Polen nach Deutschland. Zu Geschichte und Gegenwart eines europäischen Migrationssystems*, págs. 163-84. Nomos, Baden-Baden.
- Szekely, Gabriel (1991): "Hacia una economía de América del Norte: Problemas que afectarán México en la década de 1990", en *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, págs. 283-298. Riordan Roett (ed.). México, Siglo XXI.
- Teunissen, Jan Joost (ed.) (1997): *Regionalism and the Global Economy; the Case of Central and Eastern Europe*. FONDAD
- Teunissen, Jan Joost (ed.) (1998): *Regional Integration and Multilateral Cooperation in the Global Economy*. FONDAD
- Tichy, Gunther (1982): „Integrationstheorie und Osterweiterung“, en *Osterweiterung der Europäischen Union*, Otto G. Mayer y H-E. Scharrer (ed.). Nomos, Baden-Baden.
- Valdés-Ugalde, José Luis (coord.) (2000): *Análisis de los efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en la economía mexicana: Una visión sectorial a cinco años de distancia*. México, Senado de la República.
- Vargas, Rosio, Remedios Gómez Armau e.a. (coord.) (2001): *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*. México, UNAM-CISAN.
- Verea Campos, Mónica (2000): "Los inmigrantes ante la creciente militarización en la frontera México-Estados Unidos", en *Limites sociopolíticos y fronteras culturales en América del Norte*. Barbara A. Driscoll, Claire Joysmith, Elaine Levine, e.a. (coord.). México, UNAM-CISAN.
- Verea Campos, Mónica (2001): "¿Hacia la administración bilateral de la migración entre México y Estados Unidos en el siglo XXI?" en *Las relaciones de México con Estados Unidos y Canadá: una mirada al nuevo milenio*, págs. 95-126. Vargas, Rosio, Remedios Gómez Armau e.a. (coord.). México, UNAM-CISAN.
- Warasin, Markus (2000): *Die Osterweiterung der Europäischen Union*. Bozen (Alemania), Athesia.
- Wayne, Cornelius y Philip L. Martin (1993): *The Uncertain Connection: Free Trade and Mexico-U.S. Migration*. San Diego, Centre for U.S.-Mexico Studies.

Willoughby, Randy (1997): "Immigration, Race and Security on the California-Mexico Border", en *Borders and Border Regions in Europe and North America*, págs. 237-266. Paul Gangster, Alan Sweedler (e.a.), San Diego, Institute of the Regional Studies of Californias.

HEMEROGRAFÍA

Borzeda, Arthur (2001): „Pologne 2000-2001 - Echeecs de la droite et croissance molle“, en *Le Courrier des pays de l'Est*, no. 1016, junio/julio 2001, págs. 136-138.

Comisión Europea (2001): *European Commission Information Note, 6 March 2001: The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement*. Bruselas, Comisión Europea.

Czaputowicz, Jacek (1994): „Die nationalen Minderheiten in den polnisch-deutschen Beziehungen (Mniejszości narodowe w stosunkach polsko-niemieckich)“, en *Dokumentation Ostmitteleuropa (Wissenschaftlicher Dienst für Ostmitteleuropa, Neue Folge)*, 20 (44), agosto de 1994, págs. 47-50. Herder-Institut, Marburg an der Lahn.

Graczyk, Maria (2002): "Drang nach Westen. Jak kolonizujemy wschodnie Niemcy", en *Wprost*, 24 de febrero de 2002.

Iglicka, Krystyna (2001): "Migration Movements from and into Poland in the Light of East-West Migration", en *International Migration*, vol. 39, no 1. International Organization for Migration.

Kempf, Gabriele (1988): *Dokumentation Ostmitteleuropa (Wissenschaftlicher Dienst für Ostmitteleuropa, Neue Folge)*, 14 (38). Herder-Institut, Marburg an der Lahn.

Kowalski, Roch (1994): "Zeit des Miteinanders mit Polen (Sezon na Polaków), en *Dokumentation Ostmitteleuropa (Wissenschaftlicher Dienst für Ostmitteleuropa, Neue Folge)*, 20 (44), agosto de 1994, págs. 41-47. Herder-Institut, Marburg an der Lahn.

Krzemień, Edward (1994): „Damit Polen in Deutschland Polen bleiben könnten (Żeby Polacy byli w Niemczech Polakami)“, en *Dokumentation Ostmitteleuropa (Wissenschaftlicher Dienst für Ostmitteleuropa, Neue Folge)*, 20 (44), agosto de 1994, págs. 54-55. Herder-Institut, Marburg an der Lahn.

Lagemann, Bernhard (1998): "Die Osterweiterung der EU. Testfall für die "Strukturreife" der Beitrittskandidaten", en *Berichte des Bundesinstituts für ostwissenschaftliche und internationale Studien*, 38-1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Mrowka, Heinrich (1994): „Die Polnische Minderheit in Deutschland – vor dem Hintergrund der anderen Bevölkerungsgruppen“, en *Dokumentation Ostmitteleuropa (Wissenschaftlicher Dienst für Ostmitteleuropa, Neue Folge)*, 20 (44), no. 3/4, agosto de 1994. Herder-Institut, Marburg an der Lahn.

Mucha, Janusz y Szczepański, Marek S. (2002): “Polish Society in the Perspective of its Integration with the European Union”, en *East European Quarterly*, XXXV, no. 4, enero 2002, págs. 483-498. Stephan Fischer-Galati, Universidad de Colorado.

Narbutt, Maja (1994): “Die Polen in der BRD. Am viereckigen Tisch. (Polacy w RFN. Przy kwadratowym stole)”, en *Dokumentation Ostmitteleuropa (Wissenschaftlicher Dienst für Ostmitteleuropa, Neue Folge)*, 20 (44), agosto de 1994, págs. 51-53. Herder-Institut, Marburg an der Lahn.

Vogel, Dita (2000): “Migration Control in Germany and the United States”, en *International Migration Review*. Vol. 43, nº 2 (verano de 2000).

Von Weizsäcker, Richard (2000): „Vergangenheitspolitik im Deutsch-Polnischen Verhältnis der Nachkriegszeit“ en *Rocznik polsko-niemiecki 1999*, págs. 9-18. Instytut Studiów Politycznych PAN, Varsovia.

Zielonka, Jan (2001): “How New Enlarged Borders Will Reshape the European Union”, en *Journal of Common Market Studies*, septiembre de 2001, vol. 39, no. 3, págs. 507-36

DOCUMENTOS DE LA RED

Akkoyunlu, Sule (1999): “European Labour Markets: Can Migration Provide Efficiency? The Polish-German Case” en Internet: www.one-europe.ac.uk/pdf/sw31akkoyunlu.pdf

Boswell, Christina, Crisp, Jeff y Borjas, George: “Migration Matters”, en *Wider Angles* nº 2/2002, págs. 1-3, en Internet: <http://www.wider.unu.edu/newsletter/angle2002-2.pdf>

Bruss, F (2001): “Macroeconomic Effects of European Union Enlargement for Old and New Members”. WIFO Working Papers, nº 143, abril de 2001, en Internet: http://econ.ac.at/wifosite/wifosite.frameset?p_filename=PRIVATE3844/WP143.PDF&p_public

Brücker, Herbert et alii (2000): “Osterweiterung: Keine massive Zuwanderung zu erwarten”. DIW-Wochenbericht 21/2000, 25 de marzo de 2000, pág. 315-32, en Internet: www.diw-berlin.de/deutsch/publikationen/wochenberichte/jahrgang00/

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Camarota, Steven (2001): "Immigration from Mexico. Assessing the Impact on the United States", en Internet: <http://www.cis.org/articles/2001/mexico/release.html>

Centro de información sobre el ACLAN (2000): "Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos de América, Septiembre 13, 1993", en Internet: <http://www.naalc.org/spanish/infocentre/NAALC.htm>

Migration News (2002), vol. 9, enero, n° 1, marzo, n° 3, mayo, n° 5, junio, n° 6, julio, n° 7, agosto, n° 8, en Internet: <http://migration.ucdavis.edu/mm/index.html>

OCDE (2001): "Trends in International Migration. SOPEMI 2001", Paris, en Internet : <http://oecdpublications.gfi-nb.com/cgi-bin/OECDBookShop.Storefront/EN/product/812001131P1>

OIM (2002): "The Migration-Development Nexus. Evidence and Policy Options", en *IOM Migration Research Series*, n° 8, julio de 2002. Internet: <http://www.iom.int>

Simcox, David (2002): "Another 50 Years of Mass Mexican Immigration. Mexican Government Report Projects Continued Flow Regardless of Economics or Birth Rate", en Internet: <http://www.cis.org/articles/2002/back2002.html>

SIN (Servicio de Inmigración y Naturalización) (2000): "Statistical Yearbook 2000 - Immigrants Fiscal Year 2000. Estimates" en Internet: <http://www.ins.usdoj.gov>

Unión Europea (2001): "The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement. Information Note of the European Commission, 6 March 2001c", en Internet: http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/pdf/migration_enl.pdf

Unión Europea (2002): "Europa, The European Union On-Line: Enlargement", en Internet: <http://europa.eu.int/comm/enlargement>

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN