



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DE ESTADOS UNIDOS Y CANADÁ (2000-
2010): UN ESTUDIO COMPARADO

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE DOCTORA EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN RELACIONES
INTERNACIONALES

PRESENTA:

NUTY CÁRDENAS ALAMINOS

TUTORA PRINCIPAL:
DRA. MARINA ARIZA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DRA. ELAINE LEVINE LEITER
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

DRA. ARIADNA ESTÉVEZ LÓPEZ
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA DEL NORTE

CD.MX.

AGOSTO, 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

INDICE

Introducción	
I. Justificación	1
II. Los caminos divergentes: las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en la primera década del siglo XXI	3
III. Preguntas de investigación	4
VI. Hipótesis	5
V. Metodología	9
VI. La selección de casos: el método de máxima similitud	
VII. Las diferencias entre Estados Unidos y Canadá	11

Capítulo I. El estado del arte en el estudio de las políticas migratorias

1.1 Una revisión de los estudios de las políticas migratorias desde el nivel internacional	20
1.1.1 Realismo	20
1.1.2 Liberalismo (neoinstitucionalismo y globalización)	21
1.2 Las políticas migratorias y las variables domésticas	
1.2.1 Enfoque estructuralista	23
1.2.2 Enfoque de los grupos de interés	23
1.2.3 Enfoque institucional	25
1.2.4 Enfoque cultural	25
1.3 Los modelos analíticos de las políticas migratorias de los estados receptores.	
1.3.1 Las políticas migratorias desde la economía política	28
1.3.2 El neoinstitucionalismo	30
1.3.3 Los modelos según los intereses del Estado	36

Capítulo II. Los estados desarrollados y sus políticas migratorias: una propuesta de modelo analítico

2.1 Los modelos explicativos de las políticas migratorias: una revisión crítica	45
2.2 Un nuevo modelo para el análisis de las políticas migratorias	50
2.2.1 El concepto de política migratoria y sus componentes	50
2.2.2 Las dimensiones analíticas del modelo	53

Capítulo III. Entre la apertura y la restricción: las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (1900-2000)

3.1 La construcción de las naciones: las políticas migratorias racialmente selectivas y de empleo temporal.	76
3.2 De la inmigración racialmente selectiva a la apertura: 1945-1960	81
3.2.1 Estados Unidos y su política migratoria en la posguerra: entre la Guerra Fría y el crecimiento económico.	83
3.2.2 El inicio de la transición de un sistema de cuotas hacia la expansión migratoria en Canadá.	89
3.3 De las políticas migratorias racialmente selectivas al sistema de puntos y la reunificación familiar.	
3.3.1 Canadá y la instauración del sistema de puntos	94

3.3.2 La reunificación familiar como eje de la política migratoria Estadounidense	98
3.4 1980-2000 Entre la expansión y el cierre de fronteras	
3.4.1 Las políticas migratorias de EUA y el gran debate de la migración indocumentada.	105
3.4.2 Canadá: el refuerzo del vínculo de la migración y la economía y la crisis de los refugiados.	114

Capítulo IV. La comparación de las políticas migratorias y el método de máxima similitud

4.1 El método de máxima similitud	125
4.2 Las leyes y programas migratorios en Estados Unidos y Canadá en la primera década del siglo XXI	125
4.2.1 Estados Unidos: el refuerzo a su seguridad y el dilema de los migrantes sin documentos.	129
4.2.2 Canadá: la economía como eje de sus leyes y programas migratorios	132
4.2.3 Leyes y programas para refugiados en Estados Unidos y Canadá	133
4.3 Principales diferencias en las admisiones de migrantes permanentes y temporales y migración indocumentada en Estados Unidos y Canadá (2000-2010).	
4.3.1 Admisiones de migrantes permanentes en Estados Unidos y Canadá (2000-2010).	137
4.3.2 Admisiones de migrantes temporales en Estados Unidos y Canadá (2000-2010).	141
4.3.3 Entrada de migrantes sin documentos en Estados Unidos y Canadá (2000-2010).	144
4.3.4 El aumento en las deportaciones en Estados Unidos y Canadá (2000-2010)	145
4.4 Las semejanzas y las diferencias intersistémicas	145
4.4.1 Dimensión Demográfica	147
4.4.2 Dimensión Económica	151
4.4.3 Dimensión Internacional	154
4.4.4 Sistema político e institucional	161
4.4.4.1 Puntos y actores de veto en Estados Unidos y Canadá	162

Capítulo V. Entre la seguridad y la economía: el rumbo de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (2000-2010).

5.1 Anotaciones para el análisis de los factores que “hacen” las políticas migratorias	181
--	-----

5.2	Canadá frente a la competencia global y el envejecimiento de su población	185
5.2.1	La cooperación con Estados Unidos: asegurando la frontera y las barreras hacia los refugiad	194
5.3	Entre la seguridad y las trampas del sistema político estadounidense.	198
5.4	Bajo el contexto de la recesión económica del 2008: Los cambios en las políticas migratorias 2007-2010.	
5.4.1	Canadá y el refuerzo hacia la migración económica y el ingreso de migrantes por la vía temporal	209
5.4.2	La recesión económica y el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos	214
	Conclusiones	224
	Anexos	
	Referencias	241

INTRODUCCIÓN

La presente tesis es un esfuerzo por contribuir al enriquecimiento del estudio y comprensión de las políticas migratorias. Se trata de un análisis empírico de tipo comparativo de las diferencias y similitudes entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en la primera década del siglo XXI, bajo la óptica de las disciplinas de las relaciones internacionales y de la política comparada, mismas que estuvieron relegadas por varios años en el campo de investigación de las migraciones.

A raíz del acelerado crecimiento de los flujos migratorios de los países en desarrollo hacia los países desarrollados bajo el marco de la globalización económica de los años ochenta, una de las cuestiones que más interés ha despertado entre los académicos y los políticos ha tenido que ver con las acciones de los gobiernos de los estados desarrollados frente a dicho fenómeno. En particular, se han tratado de dilucidar las razones por las cuáles algunos estados han elegido determinadas políticas migratorias y no otras y a qué obedece el grado de restricción o apertura de las mismas en los diferentes países.

En la literatura referente al estudio de las políticas migratorias se han planteado modelos teóricos acerca de los factores que explican el perfil de las políticas migratorias de los estados receptores (Meyers, 2001; Freeman y Kessler, 2008). Sin embargo, como afirma Money (2010), dentro de dicha literatura aún existen algunos vacíos importantes. Uno de ellos es la incipiente realización de análisis empíricos para corroborar los planteamientos teóricos. Asimismo, si bien se ha analizado la relación entre las variables económicas, demográficas y las leyes migratorias, aún falta por explorar más la influencia de las variables políticas internas e internacionales, incluso en los modelos planteados.

Recientemente, algunos autores se han dado a la tarea de cubrir estos vacíos, a través de análisis estadístico-cuantitativos mediante los cuales se estudia un número amplio de casos y con múltiples variables. Dentro de estos estudios se encuentran el de O'Rourke y Williamson (1999), Rosenblum (2003), Hix y Noury (2007). Estos trabajos no sólo han analizado la relación entre el estado de la economía y la restricción y/o apertura de las políticas migratorias (Breunig y Luedtke, 2008; O'Rourke y Williamson, 1999) sino también se han dado a la tarea de estudiar la relación entre las variables políticas e institucionales y las políticas migratorias, tema que había quedado relegado. Algunas de las variables estudiadas han sido los partidos políticos y su ideología; las instituciones políticas; la influencia de los grupos de interés y de los regímenes internacionales. Sin duda dichos análisis constituyen un avance fundamental en el

estudio de las políticas migratorias. No obstante, como los propios autores reconocen, aún deben sortear algunos obstáculos para obtener resultados más confiables (Rosenblum, 2003; Breunig y Luedtke, 2008), tales como reunir y estandarizar la información de cada país y, con ello, formar mejores indicadores sobre las variables independientes y las políticas migratorias de los países desarrollados.¹

Otros autores, en cambio, se han inclinado por el estudio de las políticas migratorias en un número reducido de casos, a través de análisis de tipo comparativo (Freeman, 2005; Givens y Luedtke, 2005; Bloemraad, 2008; Li y Lo, 2009) cuya virtud, entre otras, es que los mecanismos causales pueden ser observados y descritos con mayor precisión que a través de las investigaciones basadas en correlaciones de tipo estadístico (Bloemraad, 2005). Por un lado, se han realizado este tipo de investigaciones para el caso europeo (Givens y Luedtke, 2005). Por el otro, dentro de los estudios donde se hace referencia a Estados Unidos y Canadá algunos sólo abordan algún tipo de política migratoria (por ejemplo Li y Lo (2009) lo hacen para la migración calificada de los indios), mientras que otros analizan subdimensiones de la política migratoria (permanente, temporal y de refugio) como en el caso de Freeman (2005). Esta última investigación versa sobre las políticas migratorias de admisión de Estados Unidos, Canadá y Australia bajo la perspectiva de la economía política, donde el nivel de apertura o restricción depende de las acciones de los grupos de interés. No obstante, el análisis se lleva a cabo en la década de los años noventa. Otras investigaciones como la de Bloemraad (2006), cuyo análisis empírico parte desde otra perspectiva, ha tomado en cuenta el papel de las instituciones y los intereses de diversas agencias en el gobierno para formular las políticas migratorias. Sin embargo, a diferencia del estudio de Freeman, se analiza, la integración y la obtención de la ciudadanía de los migrantes en los países de América del Norte, mas no las regulaciones para la admisión de los mismos.

Dado lo anterior, esta tesis se inscribe en los esfuerzos recientes de llevar a cabo análisis empíricos comparativos en el campo de la migración internacional para dar cuenta de las regularidades en las políticas que controlan los flujos migratorios, pero sobre todo las diferencias de las mismas en el siglo XXI y se busca dilucidar las causas por las cuales se presentan tales diferencias, destacando la importancia en el análisis de los factores políticos domésticos e internacionales. Asimismo, la tesis presenta un modelo analítico propio con base en el análisis empírico de Estados Unidos y Canadá.

¹ Se ha realizado un trabajo muy interesante para codificar la integración de las políticas migratorias con el Migrant Integration Policy Index www.mipex.eu. En este sitio se presenta un índice de los países desarrollados receptores de migrantes para ver quién tiene políticas de mayor integración con base en seis criterios: movilidad laboral, reunificación familiar, acceso a la educación, participación política, acceso a la nacionalidad y medidas de antidiscriminación.

Específicamente se busca comparar de manera sistemática dos casos Estados Unidos y Canadá. La elección de comparar las políticas migratorias de estos países obedece a diversas razones. La primera de ellas tiene que ver con el interés personal en el estudio de la región de América del Norte. Aunado a lo anterior está el interés por ahondar en un aspecto de suma importancia como es el de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá, pues se trata de dos de los países de inmigración más relevantes a nivel mundial tan sólo por el número de personas que han ingresado a sus territorios año con año desde fines del siglo XIX. No obstante, la mayor parte de la literatura se centra en el análisis de Estados Unidos e incluso, en los pocos análisis comparativos se hace referencia al caso estadounidense en relación con otros países como Francia, Alemania ó España y no en comparación con Canadá, salvo en contadas ocasiones. Ahora bien, en los estudios de tipo cuantitativo, el caso canadiense destaca como un *outlier* o atípico al cual se le considera como excepcional por la mayor apertura de sus políticas migratorias en comparación con el resto de los países desarrollados. (Breunig y Luedtke, 2008; Bloemraad, 2011; Bloemraad, 2012). Justo los análisis con un número reducido de casos, permiten explorar aquellos que no se comportan como la mayoría.

Otra de las razones es que la elección de ambos países resulta una estrategia analítica y metodológicamente fructífera. Estados Unidos y Canadá guardan varias características similares pues son países desarrollados, democráticos, con envejecimiento en sus poblaciones y con una larga tradición migratoria. Al mismo tiempo, estos dos países tienen diferencias como su posición geopolítica, el tamaño de sus economías y la conformación de sus sistemas políticos. En ese sentido, la comparación de dos casos con una gran similitud en varios aspectos permite observar con claridad cómo ciertas variaciones conllevan a diferencias importantes (Bloemraad, 2011).

II. Los caminos divergentes: las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en la primera década del siglo XXI

En un primer acercamiento a la literatura, Estados Unidos y Canadá son dos países con una larga tradición migratoria y cuentan con una recepción importante de migrantes anualmente en comparación con otros países desarrollados. De hecho son parte del mismo sistema migratorio, aunque presentan algunas divergencias en sus políticas migratorias.

A partir del 2001 tanto Estados Unidos como Canadá restringieron sus políticas migratorias, continuando con una tendencia general que surgió desde la década de los años noventa. Al mismo tiempo, en ambos casos dichas políticas tienen elementos de

apertura, es decir, son ambivalentes, lo cual -como afirma Rosenblum (2004)- es una característica propia de las políticas de los estados liberales. Empero, en general, la política migratoria canadiense buscó una mayor atracción de migrantes residentes y temporales que en el caso estadounidense.

De acuerdo con el estudio de *World Population Policies* (ONU, 2011), en el cual se analizan las políticas migratorias de los diferentes países en el período del 2000 al 2010, existe una variación en el comportamiento de los estados con respecto a la inmigración pues existen países que llevan a cabo políticas para restringir la migración, otros para mantener el nivel que tienen y, finalmente, unos cuantos países que quieren aumentar sus niveles de inmigración. El 78% de los gobiernos se encontraban satisfechos con sus niveles de migración. Sólo cuatro países desarrollados querían reducir su inmigración –Dinamarca, Francia, Holanda y Rusia, mientras que seis países –Australia, Canadá, Estonia, Finlandia, Nueva Zelanda y Suecia querían aumentarla.

De acuerdo con la información anterior, se consideró que efectivamente existía una diferencia entre la intención de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá; mientras que el primero pretende mantener los niveles de ingreso de migrantes, en el caso canadiense hay un interés de aumentarlo. Sin embargo, una observación y análisis más minucioso de ambos casos para detectar si existen diferencias relevantes para estudiar en las políticas migratorias de ambos países se presenta más adelante en el desarrollo de la tesis, precisamente como uno de los objetivos de la propia investigación.

III. Preguntas de investigación.

En un contexto sociohistórico general y similar, ¿en qué se asemejan y distancian las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (2000-2010) y cuáles son los factores que lo explican?

De esta pregunta general se derivan algunas específicas:

-¿Cuáles fueron las principales características, semejanzas y diferencias de las leyes y programas en materia migratoria de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010?

-¿Cuáles son los principales factores económicos, internacionales y político-institucionales que explican las semejanzas y diferencias en las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (2000-2010)?

-¿Cuáles son los factores económicos, internacionales y político-institucionales que explican la mayor restricción de la política migratoria de Estados Unidos con respecto a la de Canadá del 2000 al 2010 mismos que podrían explicar el comportamiento de las políticas migratorias en el resto de los países desarrollados?

Objetivos.

El objetivo general de la tesis es conocer y analizar cuáles son las semejanzas y sobre todo las diferencias en las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en el período 2000-2010 y cuáles son los factores que explican lo anterior.

Objetivos específicos:

-Comparar las políticas migratorias (leyes y admisiones) de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010 y encontrar las principales similitudes y sobre todo destacar las diferencias.

-Analizar cuáles son los principales factores explicativos económicos, internacionales y político-institucionales (a nivel estructural y coyuntural) que dan cuenta de las diferencias entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá.

-Identificar los principales factores económicos, internacionales y político-institucionales (a nivel estructural y coyuntural) que explican la mayor restricción de la política migratoria de Estados Unidos con respecto a la de Canadá del 2000 al 2010 y a partir de esto proponer un modelo analítico propio para determinar cuáles son las variables causales que determinan la conformación de las políticas migratorias de los países desarrollados y su influencia en la apertura o restricción relativa de dichas políticas.

IV. Hipótesis general

En esta tesis se argumenta que las similitudes y diferencias en las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010 se explican por una combinación y peso diferenciado de diversos factores económicos, internacionales y políticos de índole estructural y coyuntural. Además, dependiendo de la categoría de la política migratoria que se trate (permanente, temporal, refugio y control fronterizo) será el peso de cada uno de los factores.

Algunos elementos que conforman el contexto estructural de ambos países, impulsan la apertura de sus políticas migratorias, tales como el envejecimiento de sus

respectivas poblaciones y la necesidad de migración calificada y no calificada en los mercados de trabajo para tener economías más competitivas bajo un contexto de globalización. No obstante, en la competencia por la atracción de mano de obra, Canadá presenta una desventaja dada su posición geopolítica, cuyo resultado es la mayor necesidad de contar con medidas para la atracción de migrantes. Canadá es una potencia media, con una economía y población de menor tamaño y con un relativo aislamiento geográfico; mientras que Estados Unidos es la economía más grande a nivel mundial y es el principal polo de atracción migratorio, asimismo tiene una vecindad con México que es uno de los principales expulsores de migrantes.

Aunado al contexto estructural, los factores coyunturales también influyen en las diferencias entre las políticas de los dos casos. Ambos países se vieron enmarcados en la recesión económica del 2001 y la crisis financiera y recesión del 2008 y los ataques del 11 de septiembre que, de acuerdo con la literatura previa, conllevan a la restricción de las políticas. No obstante, el impacto de tales factores se dio de manera diferenciada. La crisis financiera y recesión del 2008 tuvo consecuencias más negativas en Estados Unidos que en Canadá. Como consecuencia podemos suponer que en el caso estadounidense se restringieron más las políticas migratorias sobre todo aquellas relacionadas con el trabajo.

Con respecto a los ataques del 11 de septiembre, algunos autores, como Meyers (2007) y Tichenor (2002), han observado que cuando un estado recibe una amenaza a su territorio o es atacado por otro u otros estados, tiende a restringir las políticas de entrada hacia los ciudadanos que apoyan al gobierno del país que perpetró la amenaza. En ese sentido, se espera una mayor restricción de las políticas migratorias estadounidenses que de las canadienses, sobre todo en las medidas fronterizas, la migración permanente y los refugiados. No obstante, con base en la literatura previa también se establece que históricamente ante amenazas a la seguridad al territorio estadounidense, Canadá ha cooperado con Estados Unidos sobre todo en asuntos fronterizos y de refugio. Por lo tanto, se puede pensar que bajo la crisis de seguridad del 2001, se da tal cooperación por parte de Canadá a través de ciertas restricciones en sus políticas migratorias.

Finalmente, el factor político-institucional también explica la diferencia entre las medidas migratorias de ambos países, es decir, la postura de los actores que toman las decisiones y el marco institucional bajo el cual lo hacen. Por un lado, la perspectiva neoinstitucional establece que entre mayor sea el número de actores con capacidad de veto y mayor incongruencia de intereses entre éstos, el resultado es un juego multilateral de vetos con un sistema con baja capacidad ejecutoria y la permanencia del *status quo*.

En Estados Unidos existe un sistema pluralista de toma de decisiones con múltiples puntos de veto y mayor incongruencia de intereses en el tema migratorio, por lo tanto la capacidad ejecutoria disminuye. En Canadá, el sistema de toma de decisiones presenta menores puntos y jugadores con veto y el ejecutivo tiene mayores facultades para decidir en el tema de las políticas migratorias. Asimismo tiene una mayor congruencia de intereses que en Estados Unidos; en el tema migratorio. Lo anterior podría explicarnos que en Canadá existan más cambios en la política migratoria.

Por el otro, suponemos que –retomando análisis previos- los tomadores de decisión en Estados Unidos y la opinión pública tienen una postura menos favorable a la inmigración que en Canadá. En el caso estadounidense hay una mayor divergencia de intereses y posturas radicales en contra de la inmigración sobre todo hacia las personas sin documentos. Mientras que en el caso canadiense más bien los tomadores de decisiones guardan una postura favorable hacia la atracción de migrantes, sustentados en la tradición multicultural y dado el perfil económico de la migración, con un porcentaje muy bajo de migración sin documentos.

Hipótesis particulares

Los contextos estructurales de ambos países (mercados laborales segmentados con empleo de mano de obra migrante y envejecimiento de la población) y la tradición histórica de países de inmigración suponen una atracción de migrantes tanto por la vía permanente como temporal en ambos países. Los factores que explican las diferencias entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010 son:

1. El factor económico. A nivel estructural en la competencia por la atracción de mano de obra, Canadá es una potencia media, con una economía de menor tamaño, mientras que Estados Unidos es la economía más grande a nivel mundial y es el principal polo de atracción migratorio. Esta posición diferenciada provoca una desventaja para Canadá con lo cual debe crear más medidas para la atracción de migrantes.

A nivel coyuntural la recesión del 2001 y la crisis financiera y recesión del 2008 impulsaron la restricción de las políticas migratorias, en mayor medida en Estados Unidos que en Canadá pues tuvieron mayor impacto en el primero. Las recesiones económicas provocan la restricción de las políticas migratorias, en particular de la migración ligada al trabajo (una parte de la permanente, la temporal y en el caso estadounidense la indocumentada). Dado que la recesión y la crisis tuvieron mayor impacto en el caso estadounidense que en el canadiense se espera una mayor restricción en el primer caso.

2. Factor internacional. La posición geopolítica de Canadá, de relativo aislamiento y vecindad con Estados Unidos, le da cierta desventaja para la atracción de migrantes. Por su parte, Estados Unidos, con su frontera al sur con México, le ha significado un ingreso de mano de obra históricamente.

Un factor coyuntural como los ataques del 11 de septiembre impulsó la restricción de las políticas migratorias, en mayor medida en Estados Unidos que en Canadá. La crisis de seguridad provoca restricciones en todas las dimensiones de las políticas migratorias en Estados Unidos. Por su parte en Canadá suponemos que le afectó de manera indirecta a través de su relación con Estados Unidos. Ante amenazas a la seguridad estadounidense Canadá ha cooperado pues es de suma importancia mantener las relaciones comerciales con este país. Esto podría conducir a una restricción en las políticas en la frontera, la migración permanente y hacia los refugiados.

3. Político-institucional. El sistema político-institucional de Estados Unidos, con un mayor número de puntos y actores con capacidad de veto y mayor indisciplina, provoca que la toma de decisiones y la aprobación de las medidas migratorias sea más lenta y sean producto de coaliciones con múltiples intereses. Por el contrario, en Canadá el sistema de toma de decisiones es un sistema parlamentario con menos puntos y jugadores de veto, así como una mayor disciplina y menor división de propósitos por lo tanto hay mayor capacidad ejecutoria.

Suponemos que del 2000 al 2010, en Estados Unidos los tomadores de decisión tuvieron una mayor incongruencia de intereses en el tema migratorio y las coaliciones formadas para la toma de decisión tuvieron una postura más bien restrictiva, postura que se acentúa en momentos de crisis de seguridad y económicas. En Canadá hubo una mayor convergencia de intereses entre los tomadores de decisión con una postura más bien favorable hacia la migración.

V. Metodología

En la presente tesis se emplea el método comparativo. Como menciona Neil Smelser (2003), retomando a Durkheim, en sí todos los análisis en las ciencias sociales tienen implícita una comparación. Sin embargo, sólo aquellas investigaciones que tienen como objetivo central llevar a cabo una comparación sistemática, como en esta tesis, hacen uso del método comparativo. Este método puede definirse como el análisis sistemático de observaciones de dos o más entidades macrosociales para analizar sus semejanzas y diferencias e indagar sus causas (Ariza y Gandini, 2012). Al contrario de los análisis cuantitativos, uno de los objetivos de las investigaciones comparativas es lograr una estrecha familiarización con los casos, misma que no es posible cuando se trata de un amplio número de casos.

Dado que la sistematicidad es una de las características del método comparativo, para asegurar el cumplimiento de ésta se deben llevar a cabo ciertos pasos tales como la selección cuidadosa de los casos, la definición clara de la variable dependiente, el nivel de análisis en el que se basará la investigación y el diseño del análisis empírico que se utilizará.

V.I La selección de casos: el método de máxima similitud

Uno de los requisitos para llevar a cabo una comparación de manera controlada y sistemática es la elección de los casos. Para sortear los problemas de sesgo en la selección de los casos, existen diversas técnicas en los estudios con una N pequeña (Gerring, 2007). El diseño en el que se sustenta la presente investigación es el del método de máxima similitud. Dicho método es utilizado cuando se comparan mínimo dos casos con características semejantes, bajo el supuesto de que entre más similares sean los casos a comparar habrá una mayor posibilidad de aislar los factores que explican la diferencia en el resultado (en este caso en su política migratoria). Con este método, se contemplan una serie de factores intersistémicos comunes que funcionan como las variables de control y un conjunto menor de diferencias, las cuales son las variables explicativas (Przeworski y Teune, 1970; Ariza, 2009). En otras palabras, con este método cuanto mayor sea la similitud de los casos en ciertos aspectos, mayor será la capacidad para eliminar estas variables como explicaciones plausibles y dejar las diferencias como posibles causas de la divergencia entre las políticas migratorias de ambos países.

De acuerdo con lo mencionado en las secciones previas, existen rasgos políticos, económicos y sociales en común entre Estados Unidos y Canadá que invitan a la comparación. Ambos son países con sistemas democráticos, desarrollados y con

una mayoría anglosajona, así como con comunidades importantes de inmigrantes culturalmente diversas (Bloemraad, 2011). En la literatura referente a las políticas migratorias, Estados Unidos y Canadá, junto con Australia están englobados dentro del grupo denominado de “países de tradición migratoria”, cuya principal característica es que la migración forma parte fundamental de su formación y desarrollo como países y, por ende, han fomentado la entrada de inmigrantes y su permanencia en los territorios (Freeman, 1995).²

Incluso algunos autores con fines analíticos han clasificado los casos de Estados Unidos y Canadá como parte un mismo sistema migratorio (Moulier y Papademetriou: 1994; Kritz et al, 1992). Estados Unidos y Canadá se encuentran en la región de América del Norte y comparten una frontera; tienen un nivel de desarrollo similar y ambos son países democráticos. Históricamente han considerado a la inmigración como parte del proceso de poblamiento y de construcción nacional. De hecho, el sistema en el que se encuentran estos países es llamado por Moulier y Papademetriou (1994) de instalación definitiva o de poblamiento de tipo americano.³ Estados Unidos y Canadá poblaron sus territorios con la entrada de migrantes desde la primera generación. La inmigración tiene un status constitucional en ambos casos; reconocen haberse formado por inmigrantes

² De acuerdo con Gary Freeman (1995) -retomado posteriormente por Ana María López- los países pueden clasificarse según sus políticas dentro de tres diferentes grupos. En el primero de ellos llamado países de tradición migratoria y anglosajones se encuentran Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos y su principal característica es que la migración forma parte fundamental de su formación y desarrollo como países; han fomentado la inmigración y su permanencia en los territorios. Además, la política migratoria ha sido institucionalizada y planificada. El debate público de la migración está restringido. La influencia de los grupos (empleadores, organizaciones de derechos humanos, sindicatos) ha sido fundamental para la formulación de la política migratoria. Los partidos políticos rara vez hacen alusión a la migración como una medida para conseguir votos, más bien, los partidos buscan llegar a un consenso para dejar el tema migratorio fuera de los asuntos políticos. En el segundo grupo se ubican países europeos como Gran Bretaña, Francia, Alemania, Bélgica Suiza y Suecia, los cuales empezaron a recibir un número importante de inmigrantes hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En este caso la respuesta del público y de los gobiernos ha sido menos positiva que en los países de tradición migratoria. Los criterios de naturalización son más rígidos. En el tercer grupo se encuentran países como Portugal, España, Italia y Grecia los cuales se convirtieron en países de inmigración a fines de la década de los años setenta, principios de los ochenta. Dado que estos países tienen menor experiencia en el tema, la institucionalización de las políticas y los cambios en las mismas son constantes. La influencia de la Unión Europea ha sido fundamental para la creación de las políticas de estos países.

³ Los otros dos sistemas son el de instalación duradera de tipo francés y el de migración laboral de tipo alemán. Para llevar a cabo una clasificación y caracterización más precisa de los sistemas migratorios, estos autores usan tres criterios. Uno de ellos es la oposición de países de migraciones laborales y países de migraciones de poblamiento; otro criterio es la distinción entre un régimen principal y uno secundario. Esto resulta importante porque los países que dan prioridad a la instalación definitiva, no quiere decir que no tengan una entrada de migración laboral y viceversa, una buena parte de la migración laboral está destinada a transformarse en migración de poblamiento. No obstante, la diferencia estriba en que existen países que han buscado poblar sus territorios con la entrada de migrantes desde la primera generación, es decir, que dan más prioridad a la instalación definitiva o, bien a la temporal.

En el caso del sistema de instalación definitiva, el régimen principal es el de poblamiento, mientras que el secundario es el laboral (obtención de mano de obra).

y existe un status jurídico específico para la inmigración de instalación o de poblamiento. Las migraciones laborales también son importantes para Estados Unidos y Canadá, pero se dio prioridad al asentamiento de los migrantes en su territorio.

Asimismo, con respecto a otros países receptores de migrantes Estados Unidos y Canadá han tenido mayor apertura a la entrada de flujos migratorios. En Canadá la población extranjera representa el 20% de su población total (Citizenship and Immigration Canada, 2010), mientras que en Estados Unidos representa el 13% (US Census Bureau 2011). Cada año reciben flujos migratorios de un número importante de países (24 países en el caso estadounidense y en el caso canadiense de 25 países. 13 países lo tienen en común).

V.II Las diferencias entre Estados Unidos y Canadá

Si bien las semejanzas fungen como elementos de control, las diferencias conforman las variables independientes o factores explicativos del hecho que queremos analizar. Las diferencias entre los países, mismas que serán desarrolladas de manera más específica en el cuarto capítulo, se refieren a diversos factores que podemos clasificar como estructurales, coyunturales y político-institucionales, los cuales –se espera- que conlleven a políticas migratorias divergentes.

Dentro de las diferencias se encuentran la posición geopolítica pues Canadá es una potencia media que se encuentra relativamente aislada geográficamente; mientras que Estados Unidos es la economía más grande a nivel mundial y tiene una frontera al sur con México quien es el segundo país expulsor de migrantes a nivel mundial. Además, otra diferencia tiene que ver con la composición de los flujos migratorios que ingresan a cada país. En los dos casos los flujos se clasifican en permanentes (económicos y por la vía de la reunificación familiar), temporales, refugiados e indocumentados. Sin embargo, es importante ver el porcentaje de cada uno de estas categorías para cada caso.

Otras diferencias tienen que ver con factores coyunturales económicos y de seguridad. De acuerdo con la literatura previa, los ciclos económicos influyen de manera directa en la apertura y restricción de las políticas migratorias (Roseblum, 2004; Meyers, 2007). En el período analizado hubo una desaceleración económica en el 2001 en ambos países y una recesión económica en el 2008 que tuvo origen en Estados Unidos. Con respecto a la seguridad, Estados Unidos sufrió un ataque terrorista en el 2001, mientras que Canadá no.

Finalmente, los dos países tienen estructuras institucionales de toma de decisiones disímiles, variable que será de suma importancia. El caso estadounidense

se trata de uno donde hay un presidencialismo con múltiples puntos de veto; mayor incongruencia de intereses e indisciplina entre los puntos de veto; mientras que en el caso canadiense hay menos puntos (y actores) de veto y tienen mayor congruencia de intereses con respecto al tema migratorio.

Una vez identificadas las similitudes y las diferencias, se deben analizar y se debe realizar un contraste de las mismas en ambos casos. La metodología de la presente tesis es de tipo cualitativo, la cual debe contener una riqueza descriptiva, misma que se realiza con fuentes bibliográficas y hemerográficas, así como con la revisión de bases de datos y censos de población. La diversidad en el tipo de evidencia para llevar a cabo las inferencias es una característica de este método (Collier, 2011).

Para la revisión de la información y el análisis subsecuente es importante tener en cuenta lo que Smelser (2003) denomina como la sistematización del contexto de comparación. Ésta se refiere a la selección de indicadores comparables. En otras palabras, uno de los elementos fundamentales en los análisis de tipo comparativo es tener indicadores para cada caso y que éstos sean comparables. Como mencionan en su obra Przeworski y Teune (1970), las observaciones deben poder presentarse en un lenguaje estandarizado con la finalidad de alcanzar una analogía importante. En ese sentido, en primer lugar se estableció de manera conceptual el término de políticas migratorias el cual se compone tanto de las leyes y las medidas con respecto a la entrada de migración permanente, temporal, refugiados y control fronterizo, así como del número de admisiones en esas mismas categorías para ambos países. En los dos países, las leyes pueden encontrarse en los sitios de internet de sus respectivos poderes legislativos. Primero, se elaboró una tabla de leyes y programas aprobados en cada uno de los países. Después, en cada caso se revisó si dichas leyes y programas contenían secciones referentes a cada una de las dimensiones de la política migratoria, es decir, migración permanente, temporal, control fronterizo y refugio. Finalmente se analizó la tendencia de apertura o restricción de cada una de estas leyes y programas. De manera más específica se observó si las políticas proponían ampliar o restringir el número de migrantes en cada categoría (permanente, temporal, refugiado) y si había disposiciones especiales con respecto a la migración sin documentos.

Con respecto a las admisiones, tanto en las estadísticas oficiales de Estados Unidos, como de Canadá, la clasificación de los migrantes que ingresan es muy similar en términos generales, aunque el sistema de visas estadounidense tenga una amplia variedad. En ese sentido, se observó el comportamiento de las admisiones por la vía permanente, temporal, refugio e indocumentados para el caso estadounidense, así como de deportados del 2000 al 2010.

Una vez que se observó el comportamiento diverso de las políticas migratorias en ambos casos, primero se analizó de manera sistemática las similitudes. El sistema migratorio en el que están englobados Estados Unidos y Canadá, permite establecer la sistematización del contexto con respecto a las semejanzas. Se trata de dos países democráticos, desarrollados, con economías terciarizadas, con envejecimiento de sus respectivas poblaciones y con una larga tradición migratoria. Todas estas características son observadas de acuerdo con medidas y parámetros similares obtenidos de las bases de datos del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la CIA Factbook y, como se había mencionado, funcionan como elementos de control para poder analizar las diferencias o variables explicativas.

Una vez que se especificaron y se expusieron de manera sistemática las similitudes entre los dos casos mediante indicadores equiparables, se tiene que llevar a cabo la compleja tarea, en palabras de Smelser (2003), de exponer y analizar las diferencias comparativas. En aquellas investigaciones donde se utilizan métodos cuantitativos estadísticos (por ejemplo Rosenblum, 2003), los factores o variables independientes son analíticamente separables y se puede conocer el impacto de cada una de ellas en la variable dependiente, manteniendo fijo el efecto de las demás. En ese sentido se trata de una relación causal de tipo lineal y aditiva (Ariza y Gandini, 2012). A través de estos análisis se busca encontrar tendencias generales de asociación entre variables. Sin embargo, en los estudios con pocos casos y con el uso de métodos cualitativos se busca sobre todo “identificar y explicar las configuraciones causales que producen los efectos de la vida política” Arturo Sotomayor (2008: 171).

Para abordar esta complejidad, nuevamente, se sugiere establecer de manera sistemática las distintas causas o variables independientes identificadas y tener medidas estandarizadas para cada una de ellas, así como analizar de manera ordenada los contextos en los que se dan tales diferencias (Smelser, 2003). Dentro del período analizado, que es la primera década del siglo XXI, se hace una distinción analítica de dos subperíodos: uno de ellos va del 2000 al 2006 y el otro del 2007 al 2010. En cada uno de estos momentos se analizan los contextos y el comportamiento de cada una de las diferencias o causas identificadas.

Es importante mencionar que uno de los elementos que permiten llevar a cabo una comparación sistemática es definir los ejes analíticos utilizados, así como los niveles de análisis en el que se llevan a cabo las observaciones. Éste puede ser individual, comunidades localidades, entidades federativas, estados y el nivel supranacional (Ariza, 2009; Bloemraad, 2012).

El primer eje analítico corresponde a las semejanzas y sobre todo diferencias de tipo estructural. Se analiza la posición geopolítica de ambos países y su pertenencia al

esquema de integración regional del TLCAN. Mientras que Estados Unidos es la potencia y la economía más grande a nivel global, con una frontera con México el cual es uno de los principales países expulsores de migrantes; Canadá es una potencia media relativamente aislada. Asimismo, se explica la relación que ha existido entre estos dos países y los ámbitos de cooperación y dependencia que han tenido históricamente. Aunado a lo anterior se considera la variable demográfica y los regímenes políticos de los países, es decir, si se trata de un sistema parlamentario o bien de un presidencialismo.

El segundo eje de análisis corresponde al contexto de tipo coyuntural en el que se aprobaron las leyes y programas analizados. Las coyunturas son de tipo económico y político. Se eligió el período de 2000 a 2010 como límite temporal. Dentro del mismo se dieron coyunturas analítica y socialmente relevantes, las cuales no tuvieron el mismo impacto en los dos casos. Por un lado, los ataques del 11 de septiembre de 2001 y los cambios en las coaliciones y partidos en el poder. Por el otro, las recesiones económicas del 2001 y del 2008. Se hace una breve descripción de ambas coyunturas para cada país y se ve el impacto que tuvieron respectivamente.

Con respecto a los niveles de análisis macro, meso y micro, en primer lugar en el nivel macro se considera el papel que juegan los países en el sistema geopolítico y como parte del contexto de la globalización y de la integración económica. Asimismo, se toma en cuenta la posición geopolítica de ambos países y la relación entre los mismos.

En el nivel meso se observan propiamente los países y sus sistemas políticos nacionales y sus estructuras institucionales. Por último, en el plano micro se analizan a los actores tomadores de decisiones y se exponen sus intereses. Primero se presenta la estructura institucional bajo la cual toman las decisiones para conocer el número de actores con poder de veto en materia migratoria y después se revisa si existe congruencia o no entre los diferentes actores con poder de veto.

De manera más específica, como se mencionó en la descripción de los ejes analíticos, en cada caso se analiza el contexto estructural y coyuntural. Para ello se utilizaron bases de datos y también investigaciones previas en cada tema. Para analizar el comportamiento de los flujos migratorios hacia los dos países se revisaron los informes publicados por sus respectivos gobiernos (Citizenship and Immigration Canada, Facts and Figures y los informes del Department of Homeland Security "Yearbook of Immigration Statistics"). El crecimiento y envejecimiento de la población se consideraron los censos de ambos países (*US Census Bureau*; en Canadá está en el *StatsCan*) pero también se revisaron otras fuentes como el *Pew Hispanic Center* y bases

de Naciones Unidas que analizan el envejecimiento de la población en los países desarrollados.

Con respecto al comportamiento de la economía, al igual que en investigaciones previas se describe el crecimiento del PIB y el nivel de desempleo (en el Banco Mundial se encuentran estos datos y también en el *Bureau of Labour Statistics* en Estados Unidos y en *StatsCan* para Canadá). En cada caso se revisa la importancia otorgada a la seguridad. Si es un tema prioritario o no en la agenda del gobierno, si se llevaron reformas institucionales para reforzar la seguridad de sus territorios respectivos. Esto se puede analizar a través de los planes de gobiernos, leyes aprobadas y gasto federal en materia de seguridad. En Estados Unidos el Departamento de Seguridad Interna (DHS) tiene información básica al respecto; mientras que para Canadá el *Canada Border Service Agency* (CBSA) cuenta con datos relevantes, pero también se hizo uso de otras investigaciones como las de (Clarkson, 2003; Hristoulas, 2010), entre otras.

Para analizar el factor político-institucional, en primer lugar se utiliza un modelo de actores y puntos de veto para entender las diferencias entre los sistemas políticos estadounidense y canadiense primero en general y, posteriormente, de manera más específica se describe la estructura de la toma de decisiones en asuntos migratorios en cada uno de los países. Se revisará las características y facultades del poder ejecutivo y sus agencias. Con respecto al legislativo se analizará de igual forma las facultades en el tema, así como la posibilidad de influencia de actores de la sociedad civil en los dos casos.

Este modelo sirve de guía para ver cuántos y cuáles son los actores y puntos de veto en cada uno de los países. Con respecto a los intereses de los actores, en ambos casos se utilizan fuentes bibliográficas y hemerográficas para conocer la agenda y propuestas del ejecutivo. En el caso estadounidense se revisan las declaraciones en los periódicos como *New York Times*, *Washington Post*, *CNN* y los informes publicados por la Casa Blanca. También se recurrió a las publicaciones del *Migration Policy Institute*, en el cual se llevan a cabo análisis de las políticas en los diferentes gobiernos. Para Canadá, se revisan las declaraciones del Primer Ministro en los periódicos pero sobre todo se pueden conocer los informes de las políticas en el Ministerio de Recursos Humanos, en el Ministerio de Inmigración y Ciudadanía y en el Ministerio de Finanzas. En cuanto al legislativo, se revisaron los registros y debates legislativos para conocer las votaciones de los diferentes partidos en cada una de las leyes discutidas y aprobadas. Asimismo, se buscaron las encuestas de opinión pública (encuestas *Gallup*, *Environics*) para conocer la visión general de la población con respecto a las políticas migratorias. Con base en la teoría suponemos que los partidos compiten y se sitúan ahí donde ganarán más votos.

Con el fin de ampliar el número de observaciones y poder determinar con mayor precisión si los factores elegidos, y de qué manera, tienen influencia en las políticas migratorias se recurre a la propia diferencia entre uno y otro caso. Esto quiere decir que si por ejemplo la seguridad es un factor de suma importancia en el contexto estadounidense y en el contexto canadiense no y Canadá tiene una política migratoria más abierta, dicho factor será probablemente una causa importante que influya en la política migratoria. Más aún, las observaciones se pueden ampliar al analizar la variación de los factores en cada caso dentro del período estudiado. Para ello, dicho período se subdividió, a su vez, en dos períodos (el primero del 2000 al 2006 y el segundo del 2006 al 2010). En cada uno de los subperíodos se contemplan los ejes analíticos descritos más arriba (estructural económico, demográfico; el coyuntural y el político-institucional).

En el primero de los subperíodos, la seguridad fue un factor que tuvo una relevancia importante por encima de otros factores, mientras que el segundo estuvo caracterizado por una recesión económica. Tanto en Estados Unidos como en Canadá estos factores variaron, y en ambos momentos encontramos políticas migratorias específicas. Por lo tanto, podemos conocer si en cada caso los factores identificados son relevantes o no.

La presente tesis se encuentra dividida en cinco capítulos. En el primero se hace una revisión de la literatura existente en el tema de las políticas migratorias desde diferentes perspectivas: doméstica e internacional, incluyendo los principales autores y las principales variables explicativas que según dichos estudios determinan las políticas migratorias. Después, se hace una breve exposición de aquellas obras en las que se proponen modelos explicativos.

A partir de la literatura revisada en el primer capítulo así como de las propias observaciones del comportamiento de las políticas migratorias de los casos estadounidense y canadiense, en el segundo capítulo se presenta un modelo analítico propio con el cual, en primer lugar, se pueda identificar la complejidad y multiplicidad de variables que influyen en las políticas migratorias. Asimismo, se busca, por un lado, explicar la influencia de dichas variables dependiendo del tipo de política migratoria (permanente, temporal, refugio) y por el otro, indicar si el comportamiento de las variables explicativas favorece más a la apertura de las políticas, o bien, hacia el cierre de las mismas.

El objetivo del tercer capítulo es hacer un recuento histórico y presentar los principales antecedentes de las políticas migratorias actuales de los dos países. A lo largo del capítulo se resaltan los paralelismos y las divergencias entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá. Este capítulo se compone de tres secciones:

en la primera, se analizan las leyes aprobadas a fines del siglo XIX y principios del XX; en la siguiente sección se exponen las leyes y los principales factores que las determinaron en el período posterior a la segunda guerra mundial y hasta la década de los años ochenta. En la última parte se exponen las principales características de la ley *Simpson Rodino* en Estados Unidos y las modificaciones a la Ley Migratoria de 1976 en Canadá, así como los factores más importantes que condujeron a la aprobación de dichas políticas.

En el cuarto capítulo por un lado, con el propósito de definir con claridad la variable dependiente, se exponen las características principales de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010, sus puntos de convergencia pero sobre todo las diferencias entre ambas. Por el otro, a partir del método de máxima similitud se hace un análisis de las principales similitudes y diferencias entre Estados Unidos y Canadá, mismas que podrían fungir como las variables de control y las explicativas o causales, respectivamente.

En la primera se exponen las principales características del método comparativo, en particular del método de máxima similitud. En la segunda parte se analizan las similitudes y diferencias entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá, tanto leyes y programas como admisiones, en sus respectivas dimensiones, migración permanente, temporal y refugio. En la siguiente sección se presentan las variables de control y las variables explicativas, mismas que se derivan de las similitudes y diferencias entre ambos casos. En principio se expone el contexto estructural de los dos países el cual incluye las variables económica, demográfica y geopolítica. Enseguida se analiza la relevancia del tema de la seguridad en cada caso y los factores económicos coyunturales. En la tercera parte se revisan los principales elementos del sistema político estadounidense y canadiense con base en el modelo seleccionado en el cual se destacan los principales actores y puntos de veto. En cada caso se hace referencia al papel que tiene cada uno de los actores en la toma de decisiones con respecto al tema migratorio. Finalmente, sin hacer un análisis exhaustivo, pues éste es propio del capítulo quinto, se delinearán los intereses de los actores. Se muestra la opinión pública en ambos países con respecto a sus políticas migratorias. Asimismo, se exponen las principales posturas del ejecutivo, de los partidos políticos y de los grupos de interés.

El quinto y último capítulo tiene como principal objetivo llevar a cabo un análisis de las diferencias entre ambos países y explicar la relación entre las mismas y de qué manera determinan el rumbo de las políticas migratorias en cada caso. El capítulo está dividido en dos apartados generales uno que va del 2000 al 2006 y el siguiente del 2007 al 2010. Cada uno de estos apartados se divide, a su vez por país. De tal manera que en el primer apartado se exponen las principales leyes y programas en cada uno de los

países del 2000 al 2006. Enseguida se explican los principales factores que determinaron dichas políticas para el caso estadounidense y, posteriormente, se hace lo mismo para el caso canadiense. En cada uno de los apartados se analiza el comportamiento de las admisiones (migración temporal, permanente, deportados, indocumentados) pues es ahí donde se puede ver las políticas que realmente se aplicaron. En la segunda parte del capítulo (2007 al 2010) se lleva a cabo un análisis similar que el realizado en la parte anterior.

CAPÍTULO I

El estado del arte en el estudio de las políticas migratorias

El presente capítulo tiene como objetivo central exponer las ideas principales contenidas en las obras que se han dado a la tarea de analizar los factores que explican las características y diferencias entre las políticas migratorias de los estados receptores. En la primera parte se lleva a cabo una revisión de la literatura que explica la influencia de las variables internacionales en la formulación de las políticas migratorias. En la siguiente sección se exponen las principales obras que han privilegiado las variables internas o domésticas como las causas principales. En la última parte del capítulo, se presentan los modelos analíticos que se han propuesto para la comprensión de las acciones de los estados frente a los flujos migratorios.

1. El estado del arte en el estudio de las políticas migratorias

Los estudios cuyo objetivo central es analizar los factores que determinan, o en palabras de Stephen Castles (2006), que “hacen” las políticas migratorias desde el campo de la ciencia política y las relaciones internacionales han cobrado mayor relevancia a partir de la última década del siglo XX y han tenido un avance sustantivo en la creación de modelos analíticos (Freeman y Kessler, 2008). Previo a esto, el tema de las políticas migratorias se abordó pero, sobre todo, desde la economía, la sociología y la demografía, mismas que habían predominado en el análisis de los diversos aspectos del fenómeno migratorio.

Una de las características de la mayor parte de las investigaciones llevadas a cabo en el tema de las políticas migratorias, hasta la década de los años noventa, fue el plantear un solo factor o variable explicativa como determinante de dichas políticas. En ese sentido, la mayor parte de los autores no realizaban análisis de las políticas migratorias de tipo multifactorial. Como aseguran Milner y Tingley (2010) se trataba de explicaciones en las cuales ya sea las variables económicas, o bien, las culturales, determinaban las regulaciones migratorias, pero no ambas. Asimismo, como menciona Marc Rosenblum (2004), otra característica de la mayor parte de la literatura se enfocó en estudiar las variables causales al interior de los estados, también denominadas domésticas; mientras que la influencia de las variables internacionales quedó relegada y cobró importancia hasta principios de la década de los años noventa. Incluso, una parte importante de los estudios que se habían realizado se habían enfocado en un solo país y habían dejado a un lado tanto los análisis comparativos como aquellos con una N grande.

Algunos autores se han dado a la tarea de revisar la literatura que explica los factores determinantes de las políticas migratorias y han tratado de categorizar los

distintos estudios que se han realizado (Meyers, 2000; Cornelius y Rosenblum, 2004; Boswell, 2007; Freeman y Kessler, 2008; Money, 2010). A continuación se presenta, de manera sintética, el estado del arte de los estudios más importantes realizados en el área de las políticas migratorias. Primero se exponen los trabajos llevados a cabo sobre todo hasta la década de los años noventa. Estos se caracterizan por analizar una o un par de variables causales y se pueden dividir entre aquellos que sólo consideran las variables internas o domésticas y los que hacen énfasis en las variables internacionales. Las investigaciones que se enfocan en las variables domésticas se puede subdividir en tres: los análisis que se centran en la influencia de la economía en las políticas migratorias; los análisis de tipo cultural y los de tipo institucional. Ahora bien, los estudios que se enfocan en estudiar cómo las políticas migratorias son determinadas por el sistema y las variables internacionales se clasifican en dos: los que están bajo la corriente realista y aquellos realizados desde el enfoque del liberalismo. Posteriormente, se analizan los estudios de tipo multifactorial y los modelos teóricos planteados hasta ahora.

1.1 Una revisión de los estudios de las políticas migratorias desde el nivel internacional

Un primer grupo de investigaciones es aquel donde se analiza la influencia de las variables internacionales en las políticas migratorias. En realidad son pocas las investigaciones que destacan y analizan con detenimiento la influencia del sistema internacional y los intereses de política exterior de los estados en la formulación de sus políticas migratorias.

Algunas, se basan en las teorías de las relaciones internacionales tales como el realismo y el liberalismo (institucionalismo y globalización) para explicar los factores causales por los cuáles los países adoptan cierto tipo de políticas migratorias.

1.1.1 Realismo

Dentro de los estudios que se basan en el realismo se encuentran los trabajos de Miller y Papademetriou (1983), Teitelbaum y Weiner (1995), quienes analizan la relación entre la política exterior y la migración internacional.

Para el realismo y posteriormente el neorealismo, los estados, que son la unidad de análisis, se encuentran en un sistema internacional anárquico, es decir, donde no existe un gobierno central o autoridad superior que lleve a cabo funciones tales como proteger a los estados, o bien, obligarlos a llegar a acuerdos. Por lo tanto, como no existe una autoridad central que proteja a los estados éstos tienen que buscar su propia

seguridad para mantener su supervivencia y, en ese sentido, los temas de seguridad nacional son los más importantes y son denominados como de alta política, mientras que los temas sociales son considerados de baja política. A partir de la década de los años setenta algunos teóricos dentro de esta corriente empezaron a analizar otros temas y dos décadas más tarde el tema migratorio se introdujo en la agenda de investigación. Las políticas migratorias son consideradas como parte de la seguridad nacional. Por lo tanto, las fronteras de los estados se abren o se cierran según convenga a sus intereses y según sea su posición relativa en el sistema internacional (Verea, 2003).

De hecho, para el realismo, los conflictos o potenciales conflictos entre estados, derivados del interés por mantener su seguridad, influyen en las políticas migratorias. Algunos autores que se han abocado al estudio de la formulación de la política migratoria estadounidense han explicado la influencia que tiene la seguridad nacional. Por ejemplo, Weiner (2001) explica cómo en varios momentos de la historia de Estados Unidos, los migrantes y los refugiados han sido percibidos como amenazas para su seguridad nacional.⁴

1.1.2 Liberalismo

La vertiente liberal sostiene que la interdependencia entre los estados puede promover la cooperación entre los mismos. Como consecuencia, a diferencia de la postura realista, para el liberalismo los temas de seguridad no son los más importantes, sino que los económicos y sociales también influyen de manera importante en la relación entre los estados. Además, los actores no estatales, como las organizaciones internacionales y las corporaciones multinacionales, son importantes. Al igual que el realismo, no existe una literatura importante de la corriente liberal para explicar los flujos migratorios, salvo los estudios del institucionalismo y de globalización.

Neoinstitucionalismo

La corriente del institucionalismo considera que los regímenes e instituciones pueden ayudar a que exista cooperación entre los estados. Sin embargo, en el caso de las políticas migratorias algunos autores como Zolberg (1991), Hollifield (1992b), Meyers (2000) y Cornelius et al (1994) concluyen que las organizaciones internacionales y los regímenes internacionales han tenido poco impacto en las mismas, con excepción de la

⁴ Durante la Primera Guerra Mundial el poder de Alemania y la Revolución Bolchevique contribuyeron a la restricción de la política migratoria estadounidense cuando en 1917 se aprobó el examen de alfabetismo para los migrantes y en 1920 se redujo la cuota de ingreso a la migración europea. En la época de la Guerra Fría, la Ley McCarran-Walter Act restringía el ingreso de extranjeros a territorio estadounidense por motivos de seguridad, entre aquellos figuraban los miembros del partido comunista (Meyers, 2004).

Unión Europea, así como en el tema de refugiados. La poca o nula influencia de los regímenes e instituciones internacionales se debe a que los estados no tienen muchos incentivos para cooperar en el tema migratorio, sobre todo entre países desarrollados y no desarrollados. Esto es así porque como afirma Cornelius et al (1994), los costos son más altos que los beneficios. Los estados difícilmente llegarán a acuerdos en materia de flujos de personas porque las negociaciones involucran dimensiones no sólo de carácter legal, sino ideológicas y de identidad nacional. Además, la oferta de mano de obra ha sido obtenida por parte de los estados receptores sin la necesidad de tener que cooperar con los estados de origen (Cornelius et al, 1994).

Globalización

Bajo el enfoque de la globalización se encuentran los estudios de Sassen (1996), Bauböck (1994), Soysal (1994) y Jacobson (1996) quienes sostienen que diferentes aspectos de la globalización han disminuido el control de los estados sobre la migración y las políticas de naturalización. Para Sassen, la soberanía de los estados se ha restringido en buena medida por una combinación de diferentes factores tales como la globalización económica y los regímenes de derechos humanos; como consecuencia los estados han visto limitada su autonomía para llevar a cabo sus políticas migratorias.

Soysal (1994), Jacobson (1996) y Bauböck (1994) explican cómo los derechos humanos y los movimientos de personas modifican la soberanía con respecto a la concepción y el derecho de adquirir la ciudadanía. Para Soysal la concepción de ciudadanía actual, donde quedan incluidos los migrantes, ha pasado de ser una basada en el estado nación a una más de tipo universal basada en la persona. Esto ha sido posible por dos factores. El primero de ellos es que la transformación del sistema internacional, donde las interacciones entre los estados han aumentado y han surgido actores importantes como organizaciones internacionales han provocado que los estados receptores no son los únicos que tienen el control sobre la población inmigrante, sino también los estados de origen y las instituciones y organizaciones internacionales. El segundo factor es el surgimiento de reglas, códigos y leyes universales para proteger los derechos a todos los seres humanos, sin importar su nacionalidad. Asimismo, los derechos de los migrantes han sido regulados por convenciones y recomendaciones internacionales.

1.2 Las políticas migratorias y las variables domésticas

Si bien se han llevado a cabo algunas investigaciones desde el campo de las relaciones internacionales sobre las políticas migratorias de los estados receptores, como se expuso en la sección anterior, en realidad la mayor parte de la literatura existente sobre este tema hace énfasis en estudios de caso, y las variables explicativas o causales de dichas políticas están al interior de los estados, es decir, son de carácter doméstico. Revisar estas investigaciones resulta fundamental para el desarrollo de la presente tesis pues como explica Stephen Castles (2006: 45) “los esfuerzos estatales por controlar la migración siguen todavía una lógica nacional”.

1.2.1 Enfoque estructuralista

Desde del enfoque marxista, los factores económicos y las acciones de las clases sociales determinan las políticas migratorias. Los autores (Castels, 1975; Castles y Kosack, 1985; Miles, 1986, 1987) que analizan la migración desde esta corriente de pensamiento consideran que este fenómeno es una parte estructural del capitalismo. Las clases sociales propietarias se han beneficiado del movimiento de personas pues la entrada de migrantes aumenta la oferta de mano de obra, presiona los salarios hacia abajo y, con ello, las ganancias de la clase propietaria aumentan. Otro de los aspectos del análisis marxista es que las fluctuaciones del ciclo económico y de las tasas de desempleo influyen en los flujos migratorios. Por lo tanto, cuando hay recesión económica los gobiernos de los países receptores restringen los flujos de inmigrantes.

1.2.2 Enfoque de los grupos de interés

Otro de los enfoques, el cual se dio a partir de la década de los años sesenta, ha sido el de política doméstica y grupos de interés. Bajo este enfoque las políticas migratorias son el resultado y reflejo de los intereses de uno o más grupos. Por lo tanto, los autores analizan cómo se diseñan las políticas migratorias, cuáles son los actores que participan en el proceso y cuáles son sus intereses, es decir, si promueven una política migratoria restrictiva o inclusiva (Divine, 1957; Craig, 1971; Zolberg, 1981; Hoffmann-Nowotny 1985; Shugart *et al.* 1986; Le May, 1987; Layton-Henry, 1990, 1992; Hollifield, 1992; Freeman, 1995; Joppke, 1998, 1999; Money, 1997, 1999 y Meyers, 2001; Wong, 2006). Los grupos de interés presionan a los partidos, legisladores y élites en el poder para que lleven a cabo las políticas que consideran convenientes. Por lo general, los grupos de presión en asuntos migratorios son, por un lado, los empleadores y los grupos étnicos, los cuales tienden a apoyar políticas migratorias de apertura a la entrada de personas

y, por el otro, los sindicatos y partidos o grupos nacionalistas, tienden a oponerse a la inmigración.

El estudio de Shugart, Tollison y Kimenyi (1986) identifica tres grupos de interés clave que compiten para la formulación de las políticas migratorias: los trabajadores, los dueños del capital y los dueños de las tierras. Mientras que los trabajadores buscan salarios más altos y, por ende, su interés es limitar el crecimiento de la oferta de mano de obra; los otros dos actores impulsarán políticas más expansivas para que exista una mayor oferta de mano de obra y, con ello, una reducción de los salarios para aumentar las ganancias. En ese mismo sentido, de acuerdo con Meyers (2000), otros autores realizan estudios de caso. Wenden (1994) explica cómo las iniciativas de las asociaciones de migrantes cambiaron las negociaciones políticas sobre la migración en Francia. La investigación más reciente de Carolyn Wong (2006) para Estados Unidos revisa el papel de diferentes grupos y su influencia en la formulación de la Ley Simpson Rodino (1986), el Acta de 1990 y la Ley IIRIRA de 1996. Wong encuentra que tanto los empleadores como las organizaciones que representaban a los latinos y a los asiáticos americanos efectivamente influyeron en el diseño de las leyes migratorias mediante labores de lobby ante el Congreso estadounidense.

Bajo este enfoque existen otros estudios en los cuales los partidos políticos resultan el factor determinante de las políticas migratorias. La idea central es que el partido o coalición de partidos que llega al poder lleva a cabo su plataforma y, dentro de la misma, se encuentran los lineamientos con respecto a la migración. Schain (1988) analiza el rol de los partidos y sus élites en la formulación de la política migratoria y el racismo en Francia. De acuerdo con Meyers (2000), los estudios de Katznelson (1973), Freeman (1979) y Layton-Henry (1992) describen los debates al interior y entre los partidos en Inglaterra acerca de las cuestiones migratorias.

Otro tipo de estudios dentro del enfoque de política doméstica tiene como variable principal o explicativa la política local y las relaciones centro periferia entre el gobierno central y los gobiernos locales. Los autores dentro de esta perspectiva analizan la influencia de los gobiernos locales en la formulación de la política migratoria nacional. Por ejemplo, Body-Gendrot y Schain (1992) explican la interacción entre los estados y la federación con respecto a las políticas migratorias en Estados Unidos y Francia. Para Hawkins (1991, 1998) y Kelley y Trebilock (1998) existe una presión importante por parte de las provincias en Canadá para diseñar y llevar a cabo las políticas migratorias. Para Agrela y Dietz (2005) la política de inmigración en España se caracteriza por su diversificación debido a la distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos regionales y locales, lo cual da paso a una gestión de la inmigración desde lo que denominan “complejo y asimétrico régimen de gobernanza multinivel”.

1.2.3 Enfoque institucional

Otro de los enfoques dentro del estudio de las políticas migratorias es el institucional/burocrático. Dentro del mismo se encuentran los estudios de Schultz (1982), Whitaker (1987), Hawkins (1988, 1991), Suyama (1991), Simmons y Keohane (1992). Para estos autores el estado es un actor fundamental para la creación de las políticas migratorias. Bajo esta perspectiva, las instituciones pueden ser autónomas, es decir, formulan políticas públicas de acuerdo con los intereses del estado sin ser influenciados por la presión de los grupos de interés. Existen diversas visiones dentro de la perspectiva institucional. Para algunos autores el estado tiene mayor autonomía que para otros. Whitaker (1987) considera que las políticas migratorias canadienses – en particular las que están relacionadas con la seguridad- han sido realizadas sin tomar en cuenta a los miembros del Parlamento, a la opinión pública y una buena parte de la burocracia. Para otros autores, el estado no goza de tal autonomía. Por ejemplo, en su estudio de la política migratoria canadiense Simmons y Keohane argumentan que el estado tiene autonomía para actuar en materia de política migratoria de acuerdo con sus intereses económicos y de seguridad, pero, al mismo tiempo las organizaciones, las provincias, los grupos de interés influyen en dicha política.

1.2.4 Enfoque cultural

Bajo esta perspectiva algunos estudios explican que los Estados son más o menos receptivos a la entrada e integración de los migrantes con base en lo que el propio Estado percibe como su identidad nacional. La identidad nacional ha sido definida de y observada de diversas maneras (Money, 2010). Una de ellas ha sido evaluar la homogeneidad de la población, asumiendo que entre más étnicamente homogénea sea, mayor renuencia habrá para aceptar extranjeros, sobre todo aquellos que sean racial o étnicamente diversos a la población de la sociedad receptora. La identidad también puede entenderse bajo la concepción de ciudadanía, es decir, según sea entendida la ciudadanía en un Estado (si la ciudadanía está basada en el linaje, la historia, la religión, el lenguaje o bien como participación política) se puede ver la identidad dominante que priva en el mismo y la tolerancia que existe frente a los migrantes. Finalmente la identidad también puede definirse con base en el pasado colonial. Por ejemplo, como sugieren algunos autores aquellos países con un pasado colonial guardan una relación especial con sus excolonias y, por ende, tienden a aceptar un nivel de inmigración mayor de éstas (Hammar, 1985).

Tabla 1. Principales obras que analizan los factores (domésticos e internacionales) que determinan las políticas migratorias de los estados receptores

	ENFOQUE	FACTORES QUE DETERMINAN LA POLÍTICA MIGRATORIA	AUTOR (AÑO)
DOMÉSTICOS	1. Marxismo y neomarxismo.	-Los ciclos económicos y nivel de empleo -El Estado bajo la Influencia de los intereses de la clase capitalista promueve la atracción de migrantes sin importar características raciales y étnicas.	Castels, 1975; Castles y Kosack, 1985; Miles, 1986, 1987
	2. Grupos de interés.	-Intereses de diversos grupos: empleadores, grupos étnicos, organizaciones de la sociedad civil, sindicatos y partidos políticos de acuerdo con la situación económica y la composición racial de la migración. -Los grupos de interés buscan que los legisladores y políticos adopten cierto tipo de política. -Los empleadores y los grupos étnicos tienden a favorecer las políticas migratorias abiertas. Los grupos nacionalistas y algunos sindicatos buscan restringir la migración.	Schugart, Tollison y Kymenyi (1986); Le May (1987);
	3. Institucional	-Papel del Estado (administrativo y burocrático) -Las instituciones pueden actuar de manera autónoma con respecto a grupos de interés. -Varios enfoques que difieren en el grado de autonomía que le conceden al Estado y que si es o no unitario	Whitaker (1987); Abella (1988); Hawkins (1988, 1991); Suyama (1991)
	4. Cultural.	-Concepciones de nacionalidad e identidad Se enfoca en las especificidades históricas y culturales de cada país; las ideas en las cuales se basa la construcción y los fundamentos del estado nación.	Brubaker (1995)

ENFOQUE	FACTORES QUE DETERMINAN LA POLÍTICA MIGRATORIA	AUTOR (AÑO)
INTERNACIONALES	<p>1. Realismo</p>	<p>Los conflictos o potenciales conflictos determinan las políticas migratorias. Los estados formulan las políticas migratorias a partir de su interés nacional y de seguridad</p> <p>Weiner, 1985; Miller y Papademetriou (1983, 1990, 1993, 1995); Teitelbaum y Weiner (1995)</p>
	<p>2. Liberalismo y neoliberalismo</p>	<p>-Regímenes y organizaciones internacionales. -Los autores consideran que la influencia de las organizaciones internacionales ha sido marginal, salvo en el caso de la Unión Europea sobre todo en el tema de refugiados. Globalización y regímenes de derechos humanos: -La globalización mina la capacidad de los Estados para determinar el rumbo de las políticas migratorias.</p> <p>Zolberg (1991, 1992), Hollifield (1992b), Miller (1992), Meyers (1994) y Cornelius et al (1994) S Sassen (1996a, 1996b), Bauböck (1994), Soysal (1994) y Jacobson (1996)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Meyers (2001) y las obras revisadas.

1.3 Los diversos modelos explicativos de las políticas migratorias

Como se revisó en la sección anterior, en la mayor parte de los estudios hasta la década de los años noventa, los investigadores optaron por analizar aisladamente, o bien, los factores económicos, o los políticos o los culturales, que determinaban las políticas migratorias de los estados receptores, mas no llevaron a cabo análisis con múltiples variables explicativas. Asimismo, salvo algunos trabajos (Hammar, 1985; Cornelius, et al, 1994), la mayor parte de los estudios realizados eran estudios de caso o una compilación de análisis de diferentes países realizados bajo distintos enfoques teóricos. Como parte de lo anterior, pocos son los trabajos que tuvieron como objetivo realizar comparaciones sistemáticas, o en su caso, que buscaran encontrar tendencias explicativas generales

Fue a partir del trabajo pionero de Freeman (1995) y, posteriormente en la primera década del siglo XXI con los trabajos de Rosenblum y Meyers, cuando se empezaron a realizar modelos teóricos con el fin de establecer pautas generales del comportamiento de los estados hacia los flujos migratorios. Hasta ahora, no existe “una corriente teórica exclusiva que analice cómo responden los estados y sus respectivos gobiernos a la emigración, al tránsito y a la inmigración de seres humanos entre países” (Yrizar, 2009). Más bien, existen varios enfoques entre los que destacan: el neoinstitucionalismo y la economía política. Recientemente también se han realizado algunas propuestas teóricas las cuales han retomado al Estado como punto central del análisis explicativo. A continuación se hace una síntesis de cada uno de estos enfoques.

1.3.1 Las políticas migratorias desde la economía política

La mayor parte de los estudios bajo esta perspectiva provienen de la economía neoclásica. Una de las ideas centrales de ésta es que el juego político es el resultado de la interacción de actores autónomos que persiguen sus intereses y maximizan sus preferencias. En ese sentido de acuerdo con la economía política lo que determina las políticas migratorias son los intereses de los individuos.

Sin duda el estudio de Gary Freeman (1995) ha sido el pionero y se caracteriza por su solidez teórica y por establecer proposiciones generales con alto nivel de predictibilidad. Freeman propuso un modelo basado en la teoría de J.Q Wilson, según el cual las políticas migratorias de las democracias liberales son de tipo clientelar, es decir, están determinadas

por el peso relativo de los grupos de interés en la sociedad y de la distribución de los beneficios y costos de la migración entre estos grupos. Entre mayor concentración de beneficios tenga un grupo con respecto al tema migratorio, más incentivos tendrá para organizarse y actuar. Bajo este modelo, los beneficios de la migración se concentran más en determinados grupos (propietarios de la tierra y el capital), mientras que los costos se concentran en los sindicatos cuando la migración se concibe como competencia laboral, por ejemplo; sin embargo, los costos se vuelven más difusos en la población en general.

Los grupos que se benefician de la migración, pugnarán por políticas más expansivas; mientras que aquellos grupos para los que la migración acarrea más costos que beneficios, desearán políticas más restrictivas. Freeman establece cuatro tipos de política migratoria dependiendo de cómo se da la distribución de los costos y beneficios entre los diferentes actores. El tipo 1 corresponde sobre todo a las democracias liberales, en las cuales la política migratoria es de tipo clientelar. De acuerdo con el modelo, en este caso los beneficios suelen estar concentrados, mientras que los costos más bien difusos. Aquellos que se ven beneficiados tienen mayores incentivos para organizarse que para los que representa un costo (cuando están concentrados ya sea los costos o los beneficios, existen menos problemas de acción colectiva que cuando están difusos, en ese sentido, pueden movilizarse con mayor facilidad y generar presión en los tomadores de decisión). Por ende, su influencia en la creación de políticas será mayor. Por lo tanto, tenderán a existir políticas migratorias más bien abiertas. En el segundo tipo, el llamado grupos de interés, los beneficios están concentrados, pero también los costos, en estos últimos muchas veces es importante la percepción que se tiene de la migración, la cual se ve de manera negativa como competencia para los trabajadores nativos. En ese sentido, no es tan claro cómo será la política migratoria, cuáles son los grupos que prevalecerán. El tipo 3 o empresarial los beneficios serán difusos, y los costos concentrados por lo tanto las políticas tenderán a la restricción. Finalmente, en el mayoritario tanto los beneficios como los costos están difusos por lo que no es predecible el tipo de política migratoria.

Freeman llevó a cabo un análisis más minucioso de las democracias liberales y realizó una clasificación de los estados según su tipo de políticas migratorias. Identificó tres tipos: los de tradición migratoria (Estados Unidos, Australia, Canadá, Nueva Zelanda); los estados con migración después de la Segunda Guerra Mundial (Francia, Alemania, Gran Bretaña) y los de recién tradición migratoria (España, Italia).

Tabla 2. Modelo de Freeman: distribución de los costos y beneficios y tipos de política migratoria

Distribución costo beneficio	Tipo de acción política	Nivel de Conflicto	Política Migratoria
Beneficios y costos concentrados	Grupos de interés	Alto	No predecible
Beneficios concentrados/ Costos difusos	Clientelar	Bajo	Abierta
Beneficios difusos/Costos concentrados	Empresarial	Alto	Restringida
Beneficios y costos difusos	Mayoritaria	Bajo	No predecible

Fuente: Cuadro tomado de Freeman (2005) quien hizo una adaptación del modelo de J.Q Wilson.

Posteriormente se llevaron a cabo otros estudios cuyos autores propusieron otros modelos donde se incluían elementos omitidos en el trabajo de Freeman. Para Kessel es importante identificar los grupos que se benefician o no de la migración y, para ello, sugiere que primero se deben de identificar los intereses clave en la migración los cuales son: el capital y el trabajo. Basándose en el teorema de Stolper-Samuelson cuya idea central es que los dueños de los factores productivos que son abundantes en un país obtienen ganancias con el comercio, mientras que los dueños de los factores escasos pierden. Kessler (en Freeman 2005) argumenta que los factores de producción y la relación que tienen con el bienestar y la migración serán importantes para determinar la política migratoria. Si los migrantes y el trabajo doméstico se complementan, entonces las políticas migratorias tenderán a ser más abiertas. Sin embargo, cuando el trabajo doméstico y de los migrantes son sustitutos, los trabajadores del país receptor llevarán a cabo acciones de lobby para restringir las políticas migratorias. De la misma manera, Kessler hace la relación con los otros factores: capital y tierra. Los dueños de éstos más bien favorecen las políticas migratorias abiertas. Al final, el tipo de política dependerá del peso de cada uno de los factores y su influencia en el proceso político (Freeman, 2005).

1.3.2 El neoinstitucionalismo

Una de las críticas a la corriente neoclásica de la política económica, proviene del neoinstitucionalismo. Desde esta perspectiva no es posible reducir el entendimiento de los fenómenos sociales a las acciones de los individuos y sus preferencias. Los

neoinstitucionalistas se preguntaron cómo se definían los intereses de los individuos y cómo podían influir los grupos en la formulación de las políticas. Al mismo tiempo, este enfoque se dio a la tarea de desagregar al Estado como unidad de análisis y, en ese sentido, trata de explicar el papel que juegan el ejecutivo y legislativo, las burocracias, los partidos políticos, entre otros, en el proceso de la toma de decisiones. En este tipo de estudios, en términos empíricos las instituciones han sido definidas de varias maneras tales como el sistema parlamentario, el sistema presidencial, los sistemas electorales, los partidos políticos, pero también de manera más abstracta como normas, valores y reglas que no necesariamente se materializan en organizaciones formales.

Como se hizo referencia en la primera parte de este capítulo, bajo esta perspectiva se han llevado a cabo una diversidad de estudios. Por un lado, encontramos estudios de las políticas migratorias en un solo país. Por ejemplo, Fitzgerald (1996) analizó la aprobación de leyes migratorias en Estados Unidos con el marco analítico del neoinstitucionalismo. Posteriormente, Tichenor (2002) utiliza el enfoque del neoinstitucionalismo histórico (NIH) para explicar los principales factores que han determinado la política migratoria estadounidense a lo largo de la historia. La idea central de este autor es que las políticas migratorias están determinadas por cuatro variables. La primera de ellas son las instituciones y el sistema de partidos, los cuales determinan los canales que permiten o no que los políticos y los grupos sociales planteen sus iniciativas políticas. El segundo elemento son las coaliciones de legisladores y grupos de interés. La tercera variable son las ideas, sobre todo el *expertise* que ha influido en el gobierno para conducir cierta narrativa en el tema migratorio. Finalmente, las crisis internacionales influyen en las políticas migratorias al modificar los intereses y el poder relativo de los estados. (Además, se han llevado a cabo otros análisis de las políticas migratorias de otros estados, por ejemplo, sobre la Unión Europea y algunos países de Europa (Boswell, 2007b; Bedoya, 2009).

Sin embargo, a diferencia de la vertiente de la economía política, bajo el neoinstitucionalismo no se han llevado a cabo modelos explicativos generales y predictivos del comportamiento de los estados en políticas migratorias. Como apunta Boswell (2007) esto no es privativo del tema migratorio, en realidad el neoinstitucionalismo revisa a profundidad la naturaleza de las instituciones y el efecto de éstas en los estados, pero se ha caracterizado por la falta de generación de modelos con leyes generales y capacidad predictiva. Las explicaciones no se derivan de proposiciones teóricas generales, sino que se basan en inferencias sobre cuáles son los objetivos de las instituciones, a partir de

observaciones empíricas del comportamiento de las mismas. No existe un consenso, ni evidencia empírica suficiente para afirmar que un determinado arreglo institucional dará como resultado determinadas políticas migratorias. En otras palabras, no da cuenta de los cambios en las políticas migratorias ante una variación en las instituciones en diferentes estados. (Freeman y Kessler, 2008).

Algunos otros estudios analizan las restricciones a las cuales enfrenta el estado para llevar a cabo la política migratoria. Dichas restricciones pueden provenir de la sociedad, de instituciones dentro del estado y del sistema internacional. En esta vertiente el trabajo de Hollifield (1992) y lo que ha denominado como la “restricción liberal del sistema internacional hacia los estados”, ha destacado. Para este autor los regímenes internacionales liberales así como los marcos de derechos humanos, que los propios estados crean y sostienen tienen un peso importante en la creación de políticas migratorias más bien abiertas.

Probablemente, bajo esta perspectiva, el único estudio donde se ha tratado de plantear un modelo que pueda extrapolarse a otros casos con el fin de poder contar con explicaciones generales del comportamiento de los estados frente a la migración, es el de Rosenblum (2004), el cual se presenta a continuación.

Modelo explicativo “Transnational Politics”

La obra de Marc Rosenblum (2004) *Transnational Politics of US Immigration Policy* propone un modelo de toma de decisión en el cual involucra tanto a los actores y sus preferencias como los ambientes (como el propio autor los llama) o contextos bajo los cuales operan dichos actores. El objetivo del trabajo de Rosenblum (2004) es cubrir un vacío en la literatura existente, señalado por Messina (1996) y otros (Freeman, 1995) y construir un modelo que integre algunas de las aproximaciones teóricas existentes de la economía política y el neoinstitucionalismo (Freeman, 2003; Tichenor, 2002). En su modelo Rosenblum busca analizar la interacción tanto de variables domésticas como internacionales para responder a las causas por las cuáles las políticas migratorias cambian en determinado momento y por qué toman cierta dirección. Para este autor, la construcción de la política migratoria se puede entender mediante un modelo de dos niveles, dos escenarios con tres actores con sus respectivos intereses: el Congreso, el Presidente y los estados expulsores de migrantes hacia Estados Unidos. En la primera etapa, el Congreso y el presidente negocian la legislación pertinente. En esta etapa el presidente tiene un papel menos relevante que el congreso aunque puede tener poder de veto. En el siguiente

escenario o etapa el Ejecutivo se encarga de llevar a cabo las políticas aprobadas en el Congreso.

En cuanto a las preferencias de los actores, el Congreso refleja las demandas de los grupos de presión (pro o anti inmigración) y la percepción de la población acerca de la migración. El Ejecutivo tiene intereses económicos, diplomáticos, estratégicos y, finalmente, los estados expulsores de migrantes cuentan con preferencias a favor de sus ciudadanos y tratarán de defenderlas a través de labores de lobby en el Congreso, o bien, vinculando los asuntos migratorios con otros de carácter bilateral.

Un elemento central del modelo de Rosenblum (2004) es el contexto o ambiente estratégico, como lo llama el propio autor, en el que la construcción de la política migratoria se lleva a cabo. Esto quiere decir que los actores no sólo actúan con base en sus preferencias sino también en el ambiente que prevalece en un determinado momento. Para el autor el contexto o ambiente puede ser de dos tipos: cuando la migración es un tema relevante al interior del país y como asunto en la agenda de política exterior. La relevancia de la migración al interior del país se refiere a la atención pública hacia el tema y se compone de dos factores: uno es el flujo de inmigrantes y las condiciones socioeconómicas en el país receptor y el segundo factor es la percepción con respecto a los asuntos migratorios. Para el autor la situación económica o demográfica no bastan por sí solas para que la migración sea relevante o reciba la atención popular pues se necesita también de la percepción de los votantes y de los grupos de interés en el tema para que la migración se convierta en un asunto de debate.

Resulta importante el ambiente estratégico que propone Rosenblum (2004) pues en él engloba variables que otros autores (ver por ejemplo Meyers 2007), previamente, identificaron para conocer las razones por las cuáles las políticas migratorias tenían ciertas características, tales como: el estado de la economía y la demografía.

El otro tipo de ambiente es el internacional, o de política exterior, como el autor lo llama. Éste se refiere a la importancia que tiene el tema migratorio en la relación de Estados Unidos con un determinado país de origen.

A partir de los elementos anteriores Rosenblum plantea dos hipótesis generales. La primera de ellas es que cuando la importancia de la migración aumenta a nivel doméstico, el Congreso gana influencia en la política migratoria y hay más actividad legislativa al respecto. Además, se llevan más actividades para hacer cumplir dichas políticas. El tipo de política migratoria se vuelve más restrictivo. Por el contrario, cuando la importancia de la migración disminuye a nivel doméstico, el Congreso pierde influencia en la política

migratoria y hay menor actividad legislativa al respecto. Además, se llevan menos actividades para hacer cumplir dichas políticas. Las acciones políticas en materia migratoria resultan menos restrictivas.

En ese sentido, para el autor la importancia de la migración o la atención popular a nivel doméstico en los temas migratorios está asociada con políticas migratorias restrictivas. Cuando la migración no es un tema popularmente relevante, los grupos de interés (pro migración) en general dominan el Congreso. De hecho, en general, el tema migratorio es sumamente controvertido, por lo que se evita las discusiones en el mismo (Rosenblum, 2004: 32).

Sin embargo, cuando la atención popular hacia el tema migratorio aumenta, se promueve que la oposición hacia la misma se vuelva políticamente relevante. La atención general hacia el tema migratorio provoca que los grupos de oposición a la misma adquieran relevancia. Como se mencionó en el apartado de la revisión de la literatura, la idea que Rosenblum retoma de Freeman (1995) es que los grupos que se benefician de la migración tienden a estar mejor organizados que los que se oponen a la misma, es decir, la migración tiende a producir beneficios concentrados mientras que los costos son difusos. En aquellos momentos cuando la migración se percibe como un problema y hay presión por parte de ciertos grupos, entonces la atención legislativa hacia el tema cobra relevancia y aumenta la actividad legislativa con respecto al mismo.

Por un lado, los grupos restrictivos presionan al Congreso para llevar a cabo políticas más restrictivas. Por el otro, la atención popular hacia la migración provoca que tanto el Congreso como el ejecutivo tomen más en cuenta la oposición hacia la migración en sus preferencias. El Congreso toma en cuenta las presiones de los grupos que se oponen a la migración, así como a la atención popular con respecto al tema, es decir, los legisladores responden a la opinión de los distritos a los que representan.

Por su parte, el Presidente toma en cuenta el ambiente doméstico, a los grupos de oposición en el tema y, por lo tanto, representa un desincentivo el promover políticas migratorias abiertas en asuntos de política exterior. Para el ejecutivo se vuelve más costoso no llevar a cabo acciones para ejecutar las políticas pues la atención doméstica con respecto a la migración es alta, sobre todo cuando se relaciona con asuntos de seguridad nacional. En ese sentido, cuando hay una atención popular hacia la migración, las preferencias del ejecutivo están más orientadas hacia los asuntos domésticos que hacia los intereses en política exterior (Rosenblum, 2004).

En pocas palabras, para Rosenblum (2004: 43) la relevancia de la migración en el nivel doméstico está directamente relacionada con la importancia que las dos ramas o poderes (ejecutivo y legislativo) le dan a los grupos que se oponen a la migración y directamente relacionada con la importancia que tiene el Congreso en la etapa de creación y aprobación de la legislación. Al mismo tiempo, está inversamente relacionada con el margen de acción que tiene el ejecutivo para seguir sus preferencias en materia de política exterior y resulta costoso para el Ejecutivo no implementar las políticas migratorias.

La segunda hipótesis del autor es que cuando la migración cobra relevancia en la política exterior, la influencia del presidente en la política migratoria tiende a ser mayor y la acción legislativa disminuye. Se espera que en la fase de implementación de la política se lleven a cabo más acciones en un sentido más restrictivo.

La explicación que subyace a esta causalidad es que el ejecutivo además de tomar en cuenta los intereses domésticos con respecto a la migración, también considera lo que implica el tema migratorio a nivel internacional, es decir, cuando se vuelve un asunto relevante en la política exterior. En ese sentido, los estados expulsores de migrantes tratarán de influir en las medidas que promueva el ejecutivo.

En segundo lugar, cuando el tema migratorio es un asunto de relevancia en la política exterior el ejecutivo y los estados expulsores de migrantes afectados tratarán de influir en el legislativo para que éste apruebe ciertas leyes. El presidente tendrá una presión internacional para impulsar ciertas leyes en el Congreso.

Es importante mencionar que estas dos dimensiones del ambiente estratégico (la doméstica y la de política exterior) varían de manera independiente, por lo tanto se pueden dar cuatro diferentes escenarios o maneras en las que se formulan las políticas migratorias: el primero de ellos es cuando dominan los grupos clientelares promigrantes y el tema migratorio no es importante en política exterior; el segundo escenario es cuando intervienen los grupos que presionan al Congreso para restringir la inmigración, es decir, el tema de la migración es relevante en la política interior pero no en la exterior. El tercer escenario es cuando la migración es un tema importante en política exterior, pero no en la política doméstica y, por último encontramos el caso en el que hay conflicto entre las diferentes ramas del gobierno puesto que el tema migratorio es de relevancia tanto en la política interior así como en la política exterior (Tabla 3).

Tabla 3. Cuatro tipos de política migratoria

		Importancia Doméstica de la migración	
		Baja	Alta
Importancia de la migración en política exterior	Baja	1. Política clientelar	2. Política mayoritaria
	Alta	3. La migración como elemento de la política exterior	4. Conflicto entre poderes (ejecutivo y legislativo)

Fuente: tomado del texto de Rosenblum (2004: 45)

Como el propio autor afirma su modelo y el análisis del mismo se enfoca exclusivamente en el caso estadounidense. Sin embargo, el modelo se puede extender hacia otros países receptores de migrantes.

1.3.3 Los modelos según los intereses del Estado

El Estado como un concepto central fue dejado a un lado en las investigaciones desde la ciencia política, sobre todo a partir del surgimiento del neoinstitucionalismo. De manera similar, en el ámbito de las relaciones internacionales la teoría realista, la cual concibe al estado como un actor unitario que busca maximizar su interés nacional, fue cuestionada por el enfoque de la interdependencia compleja, mismo que proponía dejar de concebir al estado como una unidad y, además, reconocer la existencia del poder de otros actores en el ámbito internacional (Freeman y Kessler, 2008).

En el tema de las migraciones internacionales, en realidad, no se llevaron a cabo estudios centrados en el estado en buena medida porque prevalecieron aquéllos realizados desde la economía, con los modelos *push* y *pull*, así como bajo el enfoque neoclásico. Sin embargo, desde fines de la década de los años noventa algunos autores han retomado la idea de analizar los flujos y las políticas migratorias a partir del Estado y sus intereses. Zolberg (1999) fue de los primeros en reconocer la importancia del Estado y sus efectos en las políticas migratorias. Aunque los motivos que conducían dichas acciones estatales no fueron dilucidados.

Posteriormente, Christopher Rudolph (2003) desarrolló una explicación sistemática en la que el Estado es un actor fundamental y la migración es parte del interés nacional en tres dimensiones: defensa militar, productividad económica y seguridad social. Rudolph argumenta que ante un ambiente internacional de amenaza, la dimensión de la defensa militar se vuelve prioritaria para los estados así como la de asegurar la productividad económica, por lo tanto la política migratoria adquiere un perfil relativamente abierto. En cambio, cuando la amenaza externa disminuye y más bien aumenta la referente a la seguridad social, la política de control migratorio en la frontera se vuelve más restrictiva.

Otro modelo es el de Boswell (2007), el cual se basa en las funciones del estado en el área migratoria. Para la autora los intereses del estado (sus funciones) deben ser fundamentales en cualquier modelo teórico. El estado es quien continúa siendo el actor central del que se espera que cumpla con garantizar la seguridad, justicia y prosperidad, aun cuando sea difícil que lo lleve a cabo.

Este modelo surge como un intento de llenar los vacíos encontrados en los estudios realizados bajo las perspectivas de la economía política y del institucionalismo. Por un lado, bajo el enfoque de la economía política no se explica el mecanismo bajo el cual los intereses de determinados actores pueden influir en la creación de las políticas migratorias. Por el otro, el neoinstitucionalismo considera que los arreglos institucionales funcionan como mediadores para que los intereses puedan conformar las políticas. Sin embargo, Boswell se pregunta por qué el estado toma en cuenta los intereses de los grupos así como las normas institucionales o los regímenes internacionales.

El elemento central del cual parte este enfoque es que el estado necesita mantener su legitimidad y su capacidad para gobernar. Para ello, en los estados liberales se tienen que cumplir algunos criterios básicos como proteger la seguridad de sus ciudadanos en un territorio determinado; crear condiciones óptimas para el bienestar socioeconómico a través de la acumulación y después con la redistribución bajo el esquema que se considere más justo. Finalmente, la legitimidad institucional es importante, la cual implica que el estado no pasará por encima de las libertades civiles, por ejemplo, o del sistema judicial. Los estados tratan de satisfacer lo que consideran como las expectativas públicas hacia el desempeño de dichas funciones (seguridad; acumulación; distribución; legitimidad institucional).

Cada una de estas funciones se relaciona con la migración. Por ejemplo, con respecto a la función de seguridad, el estado tiene que controlar las entradas y salidas a su territorio. En la función de acumulación, la migración es importante como mano de obra en los diferentes sectores de la economía. No obstante, la autora menciona que la idea de la

migración como fuente de acumulación es cuestionada en los países receptores. En otras palabras, hay un debate constante en si los migrantes aportan o no y en qué medida a la economía del país al que llegan. En ese sentido, ahí donde la opinión pública es escéptica con respecto a la contribución económica de los migrantes, el Estado no adoptará una política migratoria abierta. Con respecto a la distribución equitativa, se refiere a que los estados obtienen su legitimidad, en buena medida, protegiendo derechos y propiedades de sus connacionales y distribuyendo los beneficios económicos. Al interior de los países existe un debate de cuál es la distribución más justa y la que conlleva a mayores beneficios, en el mismo sentido existe un dilema con respecto a si se incluye o no a los migrantes o no en la estructura de la distribución de los beneficios socioeconómicos. En algunos casos el Estado obtiene una legitimidad importante cuando demuestra su disposición para excluir a los extranjeros de la distribución de beneficios de recursos escasos. Sin embargo, en sociedades multiculturales, o bien, donde hay una protección a las minorías dichos discursos son difíciles de sostener. Finalmente, la legitimidad institucional se refiere a la confianza por parte de la ciudadanía hacia el estado en tanto éste cumpla con determinadas condiciones o normas para preservar la democracia y la libertad (por ejemplo, el estado de derecho, el respeto a las libertades civiles). En ese sentido, se ponen límites a las políticas migratorias restrictivas en aras de respetar los derechos y libertades.

Boswell destaca que las funciones imprescindibles del estado relacionadas con el tema migratorio no siempre se pueden cumplir de manera simultánea y, de hecho, muchas veces se contraponen. En épocas de crecimiento económico, por ejemplo, existe una tendencia favorable a la atracción de migración, sin embargo este objetivo entra en conflicto si, al mismo tiempo, se busca reforzar la seguridad.

La autora propone una tipología de la respuesta de los estados hacia la inmigración, dependiendo de la manera en la que reconcilia las cuatro funciones. En el modelo se establecen cinco tipos ideales. El tipo de política o respuesta a la inmigración variará dependiendo de si los estados buscan o no realizar las funciones arriba mencionadas.

Tabla 4. Tipo de respuesta política hacia la migración por parte del Estado según modelo de Boswell

	TIPO 1 No politizado	TIPO 2 Elitista	TIPO 3 Populista	TIPO 4 Notransparente	TIPO 5 Sin control
Seguridad	✓	✓	✓	✓	Inestable
Acumulación	✓	✓	✗	✓	✓
Distribución	✓	✗	✓	Inestable	✓
Legitimidad institucional	✓	✓	✗	✓	Inestable

Fuente: Cuadro tomado de Boswell (2007:94).

Boswell no ahonda en la explicación de los tipos ideales y más bien ejemplifica cada uno de ellos. El tipo 1 fue característico de los países europeos, incluso para Estados Unidos y Canadá, entre 1950 y 1970 donde la percepción de la migración no entraba en conflicto con el tema de la seguridad y de la distribución equitativa. El segundo tipo corresponde a una política elitista donde no se cumple la función de distribución, pero sí las otras tres (Inglaterra antes de la década de los años setenta). El tipo 3 ejemplifica un alto grado de restricción lo cual es característico de estados menos liberales, o bien, de aquellos donde se restringe mucho el ingreso de inmigrantes pues la seguridad y la homogeneidad cultural prevalecen. El cuarto y el quinto tipos ideales, para la autora, representarían a los países europeos que tratan de balancear las funciones de acumulación y legitimidad institucional frente a una opinión pública restrictiva. Por ejemplo, Alemania e Italia en años recientes.

Dentro del enfoque estatal también se incluye el trabajo de Meyers (2007) quien pretende entender la complejidad de los factores que intervienen en la conformación de las políticas migratorias en varios países desarrollados receptores. En su obra, *International Immigration Policy. A theoretical and comparative analysis*, propone comparar las políticas migratorias de países desarrollados receptores de migrantes. Para Meyers existen varios factores que determinan el tipo de política migratoria de los países. Dichos factores son: el estado de la economía, el volumen de la migración con una composición diferente a la

población del estado receptor, las guerras, la política exterior y las actitudes liberales o racistas. También menciona que son importantes la densidad de población y la posición geopolítica del país de destino.

Meyers elabora una serie de hipótesis que incluyen distintos tipos o vías de ingreso de la migración, incluyendo el refugio. La primera de ellas es que el estado de la economía influye en las políticas migratorias; cuando hay una recesión los estados tienden a establecer políticas migratorias más restrictivas. La segunda hipótesis que plantea el autor es que cuando hay un número elevado de migrantes de composición étnica y racial diferente a la mayor parte de la población del estado receptor, la tendencia de los estados es establecer políticas más restrictivas. La tercera, cuarta y quinta hipótesis están relacionadas y tiene que ver con la influencia de la guerra y las amenazas externas en las políticas migratorias. Para Meyers las guerras permiten el establecimiento de programas para trabajadores temporales. Dado que con los conflictos hay una expansión de la industria de guerra, crece la demanda de mano de obra y, con ello, se reclutan trabajadores extranjeros. Al mismo tiempo, las guerras y las amenazas externas provocan la aceptación de migrantes de una composición étnica y racial similar al del estado receptor, mientras que hay un rechazo hacia los migrantes asociados con dichas amenazas.

La sexta hipótesis hace referencia a la política exterior. Para el autor algunos asuntos de política exterior tenderán a facilitar políticas migratorias más liberales por parte de los estados receptores. La explicación que subyace a lo anterior es que los estados receptores abren sus puertas a la migración de ciudadanos de determinados países con quienes desean fortalecer relaciones comerciales, militares, o bien por ganar prestigio a nivel internacional y mantener lazos coloniales. En la séptima hipótesis se sostiene que las actitudes racistas influyen en la restricción de la migración permanente, mientras que las actitudes liberales permiten una liberalización de dichas políticas. Estas son las hipótesis centrales planteadas en la obra de Meyers, con respecto a la migración y tienen cierta variación si se trata de migración permanente o no, y si la migración permanente es de una composición étnica similar o diferente a la de la población del país de recepción.

La explicación de este autor se vuelve más completa cuando considera que dependiendo del tipo de migración algunos factores tendrán mayor peso que otros, o su influencia será fuerte o débil con respecto a los otros factores (ver Tabla 5). Cuando la migración es temporal, la situación de la economía del país receptor resulta el factor principal que más determina el número de admisiones. Cuando hay una recesión los trabajadores del país receptor se opondrán a los flujos migratorios de trabajo temporal,

mientras que los empleadores no tendrán necesidad de contratar mano de obra inmigrante. Por el contrario, cuando hay crecimiento los empleadores contratarán migrantes e invertirán recursos en promover políticas migratorias abiertas. De acuerdo con la hipótesis tres las guerras también son importantes para establecer programas de trabajadores temporales. Asimismo, los intereses en política exterior, sobre todo cuando se trata de programas bilaterales, pueden influir en el tipo y condiciones del empleo de los trabajadores.

Las políticas de migración temporal dependen menos del volumen y la composición de la inmigración y de la ideología en el país receptor. A diferencia de la migración permanente la cual eventualmente puede adquirir la ciudadanía y tener mayor influencia política en el país de destino, la migración temporal se considera que tendrá una mínima repercusión en el perfil cultural y político de la sociedad receptora. Por ende, las características raciales y étnicas de los trabajadores temporales no tienen tanto peso en la política migratoria temporal.

Por el contrario, los factores que determinan las políticas de migración permanente con una composición diferente a la población del país receptor son: en primer lugar el volumen y composición de la inmigración, el estado de la economía, después las actitudes racistas, las guerras y, por último, las consideraciones de política exterior. Para Meyers, al establecerse en el país de destino los migrantes permanentes son considerados como competencia en el ámbito de los servicios sociales, además de la influencia que tienen en el carácter político y étnico de la sociedad receptora. En ese sentido el volumen y composición de los inmigrantes el factor que mayor peso tenga en la política migratoria.

Asimismo, cuando la migración permanente es la fuente principal de mano de obra proveniente del extranjero (y no la temporal), el estado de la economía tendrá también una influencia relevante en la política migratoria.

Finalmente, con respecto al ingreso por la vía del refugio los factores que tienen más peso relativo son la política exterior y, en menor medida, por el volumen de la migración, el estado de la economía y las posturas liberales o racistas.

Con respecto a la migración indocumentada si bien Meyers no desarrolla el tema como en el caso de los otros flujos migratorios, sí menciona algunas hipótesis. El autor considera que el hecho de que la migración sin documentos esté prohibida no significa que no varíe la política migratoria referente a la misma. De hecho los factores que determinan las políticas hacia la migración sin documentos son el estado de la economía, la composición de esa migración y las amenazas externas a las que se enfrenta el país de destino.

Para llevar a cabo su análisis, el autor compara las políticas de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania y Holanda, desde el siglo XIX hasta la actualidad para ver cuáles son los factores planteados en sus hipótesis que han influido más en dichas políticas migratorias y de refugio.

Tabla 5. Peso relativo de los factores explicativos según el tipo de migración

TIPO DE POLÍTICA	ESTADO DE LA ECONOMÍA	VOLUMEN DE INMIGRACIÓN DE COMPOSICIÓN DIFERENTE	GUERRAS Y AMENAZAS EXTERNAS	POLÍTICA EXTERIOR	ACTITUDES LIBERALES/RACISTAS
Migración temporal	Fuerte	Débil	Fuerte (guerras)	Débil (Alta si están dentro acuerdos)	débil
Migración permanente	Fuerte	Fuerte	Fuerte (cuando se asocian con amenazas externas)	Débil	Fuerte
Refugiados	Débil	Débil	Fuerte	Fuerte	Fuerte

Fuente: Tabla tomada del texto de Meyers (2007:23).

Conclusiones.

A lo largo de este capítulo se llevó a cabo una revisión de la literatura cuyo objetivo central es explicar cuáles son los factores que determinan las políticas migratorias de los estados desarrollados receptores de migrantes y por qué unos estados tienen políticas de mayor apertura que otros. Los primeros estudios en el tema se caracterizaron por abordar el análisis de los determinantes de las políticas migratorias a partir del análisis de una sola variable (económica, social, política) o de un número reducido de las mismas, ya sea a nivel internacional, o bien, a nivel doméstico.

Posteriormente, sobre todo a partir de la década de los años noventa se realizaron otras investigaciones en las cuales sus autores construyeron modelos para dar cuenta de explicaciones con un mayor nivel de generalización y complejidad, pues en ellos incluyeron múltiples variables causales y ya no sólo internacionales o domésticas. Dichos modelos se clasifican bajo las perspectivas de la economía política, del institucionalismo y, de manera más reciente, los que recuperan al estado como concepto rector.

Desde la economía política, con el trabajo pionero de Freeman (1995), las políticas migratorias son explicadas a partir de las preferencias de los individuos y los grupos de interés y de la distribución de los costos y beneficios que tiene la migración para estos grupos. Los grupos que se benefician de la migración pugnarán por políticas más abiertas, mientras que para quienes acarrea un costo pugnarán por políticas más cerradas. Freeman establece cuatro tipos de política migratorias dependiendo de la distribución de costos y beneficios entre los diferentes actores. En las democracias liberales los beneficios están concentrados y los costos difusos, por lo tanto hay políticas migratorias abiertas. Posteriormente, se llevaron a cabo otros modelos, bajo esta misma perspectiva, (Kessler en Freeman, 2005) en la cual se identificaron con más precisión los grupos que se benefician o no de la migración, con base en la relación que tienen con factores productivos como el capital, el trabajo y la tierra y su abundancia o escasez en los países receptores.

Por su parte, para los estudios bajo el enfoque del neoinstitucionalismo con sus diferentes vertientes (elección racional, sociológico e histórico) las políticas migratorias no pueden ser explicadas sólo a partir de las preferencias de los individuos y los grupos de interés sino que se deben tomar en cuenta las instituciones, las cuales están definidas de varias maneras dependiendo del estudio y la corriente desde el cual se aborde y éstas pueden abarcar reglas formales e informales, los sistemas políticos y sus reglas (sistemas electorales, parlamentario, presidencial) hasta las normas, valores y los grandes procesos que condicionan las políticas. En otras palabras, bajo esta perspectiva se toman en cuenta una serie de factores, como las instituciones formales e informales, que modifican los intereses de los actores y su capacidad para conformar las políticas migratorias.

Finalmente, se revisaron los estudios bajo una perspectiva estatista (Boswell, 2007; Meyers, 2007) en las que, como su nombre lo indica, el estado es el actor principal y dependiendo de sus intereses será el tipo de política migratoria elegida. Boswell (2007) propone un modelo en el cual dependiendo de los intereses del estado en seguridad, económicos (acumulación y distribución) y de legitimidad, será el tipo de respuesta hacia los flujos migratorios. Para Meyers (2007) existen varios factores que determinan el tipo de política migratoria de los países. Dichos factores son: el estado de la economía, el volumen de la migración con una composición diferente a la población del estado receptor, las guerras, la política exterior y los ciclos ideológicos. También menciona que son importantes la densidad de población y la posición geopolítica del país de destino. Una característica distintiva y relevante de esta obra es el planteamiento de que dependiendo del tipo de migración algunos factores tendrán mayor peso que otros.

A partir de la revisión de la literatura previa y con base en el análisis de los aspectos relevantes y las ausencias de los modelos presentados se construyó un modelo analítico propio mismo que se expone en el siguiente capítulo.

CAPÍTULO 2

Los estados desarrollados y sus políticas migratorias: propuesta de modelo analítico

En el capítulo anterior se hizo una revisión de la literatura existente en el tema de las políticas migratorias, incluyendo aquellos estudios en los cuales se presentan modelos explicativos de los principales factores o variables causales que determinan este tipo de políticas. A partir de dichas aportaciones, así como de la observación y análisis propio de las políticas migratorias de los países receptores estudiados (Estados Unidos y Canadá), en este capítulo se presenta un modelo analítico cuya relevancia radica que en que a través del mismo se busca, en primer lugar, identificar la complejidad y multiplicidad de variables que influyen en las políticas migratorias de los países receptores, incluyendo y destacando la importancia de las variables político institucionales. Al mismo tiempo, las variables explicativas planteadas en el modelo permiten entender por qué hay similitudes y diferencias en las políticas migratorias de los países receptores de inmigrantes. Finalmente, a través de la propuesta analítica se busca explicar si el comportamiento de las variables explicativas favorece más a la apertura de las políticas, o bien, el cierre de las mismas.

El capítulo está dividido en tres partes generales. En la primera se exponen las principales ventajas y desventajas analíticas de las explicaciones teóricas y los modelos revisados en el capítulo anterior. Una vez realizado esto, en los siguientes apartados se presenta el modelo analítico propio. Para ello, en la segunda sección del capítulo se define la variable dependiente, es decir, la noción de política migratoria contemplada por la propuesta. En la tercera parte se exponen y analizan las principales dimensiones analíticas del modelo.

2.1 Los modelos explicativos de las políticas migratorias: una revisión crítica

Algunos autores, como Money (2010), consideran que en sí ya se han desarrollado modelos analíticos para explicar las políticas migratorias de los países receptores (Meyers, 2004; Rosenblum, 2004 y Boswell, 2007) y que en la literatura ha faltado más bien los análisis empíricos para comprobar los planteamientos teóricos en varios casos. Sin duda lo anterior es cierto y, de hecho, en la presente tesis se intenta contribuir con tal vacío, al mismo tiempo, se considera que las explicaciones existentes pueden complementarse e incluir otras variables para lograr explicaciones más completas sobre los factores que influyen en el rumbo que han tomado las políticas migratorias de los estados receptores.

Los modelos analíticos abordados en el capítulo anterior dan cuenta de explicaciones con un alto nivel de generalización y complejidad, tan sólo como muestra de esto tenemos la incorporación de múltiples variables causales, de tipo económico, social, y, en menor medida, las de tipo político. Además, no se limitan a elegir entre estudiar las variables internacionales o las domésticas, sino que integran ambos factores. Dichos modelos se clasifican bajo la perspectiva de la economía política, del institucionalismo y, de manera más reciente, los que recuperan al estado como actor central.

Cada una de ellos tiene sus ventajas y desventajas tanto analíticas como metodológicas. Algunos se caracterizan por tener una alta claridad teórica y capacidad predictiva (economía política), mientras que otros se identifican por una mayor riqueza descriptiva así como por la complejidad de los factores analizados (neoinstitucionalismo). Se distinguen también por el plano analítico en el que se sitúan: algunos se basan en un nivel analítico individual mientras que en otros uno más estructural y estatal.

Como se vio en el primer capítulo, por un lado, desde la economía política, el trabajo pionero de Freeman (1995), y los subsecuentes modelos desarrollados bajo la misma perspectiva tienen como virtud establecer proposiciones generales y se caracterizan por ser empíricamente comprobables y por tener una alta capacidad de predictibilidad. No obstante, una de las críticas es la simplificación del fenómeno pues no toma en cuenta la influencia de las variables estructurales e institucionales en las preferencias individuales. En ese sentido, los estudios bajo el enfoque del neoinstitucionalismo toman en cuenta una serie de factores, como las instituciones formales e informales, que modifican los intereses de los actores y su capacidad para conformar las políticas migratorias (Rosenblum, 2004). Por lo tanto, se trata de una perspectiva con una mayor riqueza y complejidad en los elementos explicativos. Sin embargo, uno de los problemas, al contrario del enfoque anterior, es la falta de proposiciones generales y una baja capacidad para predecir si determinadas instituciones y sistemas políticos tienden a tener cierto tipo de política migratoria (Boswell, 2007; Freeman y Kessel, 2008; Yrizar, 2009).

En ese sentido se desarrollan los estudios bajo una perspectiva estatista (Boswell, 2007; Meyers, 2007) que, como su nombre lo indica, el estado es el actor principal y dependiendo de sus intereses será el tipo de política migratoria elegida. Al igual que los estudios llevados a cabo bajo la perspectiva de la economía política, buscan tener un mayor grado de generalización y predictibilidad. Al mismo tiempo, al igual que la vertiente neoinstitucional tienen la ventaja de introducir un mayor número de variables que son relevantes y dan como resultado explicaciones más completas del fenómeno. No obstante,

al considerar al Estado como un actor unitario, no es posible entender el juego entre los diversos actores al interior del mismo y, con ello, la posibilidad de encontrar políticas migratorias que reflejan, en múltiples ocasiones, los intereses encontrados de diversos tomadores de decisiones. Asimismo, no permite entender las razones por las cuáles los estados tienen políticas migratorias diferentes ante factores estructurales y contextuales muy similares.

En concreto, mientras unos modelos analizan más la influencia de los actores y sus preferencias tal y como lo hacen Freeman y Kessel (2008) desde la economía política, otros observan más bien el comportamiento de las variables estructurales en las políticas migratorias, como ocurre con los estudios bajo la perspectiva desde el estado, en las obras de Rudolph (2003), Meyers (2004), Boswell (2007). Finalmente, la propuesta de Rosenblum (2004) integra ambas dimensiones, tanto la estructural como la que se centra del sistema político y los actores que toman las decisiones; sin embargo, sólo construye el modelo para el caso estadounidense, aunque de acuerdo con el propio autor podría extenderse a otros casos con algunas modificaciones. Si se pusieran los modelos en una línea, en un extremo estarían los estudios que sólo se enfocan en la influencia de los individuos y sus preferencias en las políticas migratorias; en el otro extremo estarían aquellos análisis donde se observa la relación entre las variables estructurales y las políticas migratorias y en el centro están los estudios que integran ambos tipos de variables.

Otra observación que se puede hacer a los modelos revisados es con respecto a las variables o factores que incluyen para analizar la dirección de las políticas migratorias de los estados desarrollados. Una aportación relevante del estudio de Meyers (2004) es que el autor define la política migratoria como leyes y admisiones para los migrantes que ingresan bajo diferentes vías o dimensiones, como la permanente, temporal y de refugio. Dependiendo de la dimensión de la política de la que se está hablando, ciertos factores tendrán más peso relativo que otros. Por sólo mencionar un ejemplo, el estado de la economía tendrá mayor influencia en los flujos migratorios que estén más ligados al mercado laboral y a las actividades económicas de los países receptores. En ese sentido, los ciclos económicos tienen más peso en la migración temporal laboral que en las admisiones por la vía del refugio y en la migración permanente -con cierta excepción con aquélla por la vía económica-. Tal y como se puede observar para los casos de Estados Unidos y Canadá en el período analizado (ver capítulo cuatro), donde el comportamiento del ingreso de los migrantes por la vía temporal prácticamente coincide con los ciclos

económicos. En cambio, no sucede lo mismo si se contrastan los momentos de crecimiento y crisis económica con los flujos de migración permanente y de refugiados.

Lo anterior es de suma importancia pues permite entender las razones por las cuales un país tiene una política contradictoria en un determinado momento. Como asegura Boswell (2007), el Estado persigue varios objetivos a la vez como pueden ser la seguridad, la acumulación y la protección de los derechos civiles y políticos los cuales pueden ir en direcciones opuestas según el tipo de flujo migratorio y, en ese sentido, generar una política migratoria contradictoria.

Asimismo, con respecto a la influencia de otro tipo de factores que incluyen los estudios revisados como son la seguridad y otros concernientes al ámbito internacional, vale la pena destacar algunos puntos. Por una parte, algunos autores analizan el tema de la seguridad y cómo las amenazas a ésta desde el ámbito internacional impactan en las políticas migratorias (Tichenor, 2002; Meyers, 2004; Boswell, 2007). Para Meyers las guerras tienen un efecto dual porque permiten el establecimiento de programas para trabajadores temporales. Al mismo tiempo, las guerras y las amenazas externas provocan la aceptación de migrantes de una composición étnica y racial similar a la del estado receptor, mientras que hay un rechazo hacia los migrantes asociados con dichas amenazas. Aquí valdría la pena aclarar que no siempre se restringen las políticas migratorias para todos los ciudadanos de aquellos países desde los cuales proviene la amenaza o con quienes se ha entablado una guerra. Muchas veces la restricción de la migración sólo se da para la parte de la población a la que se asocia con el gobierno con quien se tiene el conflicto y, al mismo tiempo, se abren las puertas para los opositores (hay muchos ejemplos como Estados Unidos con la Revolución Cubana y otros momentos durante la Guerra Fría).

Por otra parte, dentro de las variables internacionales Meyers (2004) considera que dependiendo de los intereses en política exterior de los estados receptores tengan con los estados de origen de los flujos migratorios, permitirán o no políticas migratorias más liberales. Para Rosenblum (2004) el efecto más bien es el contrario, es decir, cuando una de las críticas a estas hipótesis es que en realidad el control migratorio puede liberalizarse, o bien, restringirse pues depende de los intereses de política exterior que quiera perseguir el estado receptor. Para Meyers los países receptores pueden aceptar a migrantes de determinados países con los cuales desean entablar o mantener diversos intereses en política exterior. Si bien es cierto esto, por ejemplo, los estados pueden tener una apertura en sus leyes migratorias con aquellos estados con los cuales buscan entablar relaciones

comerciales, o sostener lazos históricos, entre otros, también pueden restringir sus políticas migratorias para conseguir determinados intereses en política exterior, como por ejemplo demostrar el rechazo a un régimen político.

Asimismo, los modelos analíticos contemplan la variable de la percepción hacia los migrantes (Rosenblum, 2004), o lo que otros llaman las actitudes liberales o racistas hacia los migrantes (Meyers, 2004) por parte de la población receptora o de los tomadores de decisiones. Esta variable es fundamental pues incluye a la ideología como elemento central en el tema migratorio. No obstante, en ambas obras hace falta un análisis más detallado de la misma. Por un lado, Meyers plantea la hipótesis de que cuando hay una entrada importante de migrantes que son racial o étnicamente diferentes a la mayoría de la población receptora, esto contribuye a la restricción de las políticas migratorias. Lo anterior está relacionado con las teorías desde la perspectiva cultural. No obstante, en la literatura reciente se trata de explorar si el rechazo a los migrantes por parte del país receptor tiene sólo que ver con las diferencias raciales, o bien, porque además los migrantes representan competencia en el mercado laboral o porque además son migrantes no calificados, o no tienen documentos (ver capítulo 4).

Finalmente, con respecto a las variables político-institucionales, los trabajos de Tichenor (2002) y Rosenblum (2004), retomando el estudio pionero de Freeman (1995), son fundamentales. Para ambos autores, los actores que toman las decisiones llevan a cabo sus acciones bajo un contexto conformado por las variables antes mencionadas, pero también se debe tomar en cuenta a las instituciones y el sistema de partidos, los cuales determinan los canales que permiten o no que determinados políticos y grupos sociales influyan en la toma de decisiones. Sin embargo, como se mencionó en el primer capítulo, uno de los vacíos en estos estudios es que hacen su análisis con base en el sistema político estadounidense, aunque Rosenblum (2004) explica que con las modificaciones pertinentes su modelo puede funcionar para otros países, no ahonda en ello.⁵

⁵ Es importante mencionar que previo a este análisis Rosenblum (2003) realizó un estudio cuantitativo de la influencia de las variables político institucionales en las políticas migratorias de países desarrollados.

2.2 Modelo explicativo de las políticas migratorias

Con base en la revisión de la literatura previa -como se expuso en el capítulo uno y en el apartado anterior- y del análisis de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá, en este capítulo se presenta un modelo analítico propio.

A través de este modelo se pretende identificar las principales variables que determinan la dirección de las políticas migratorias en tres modalidades, permanente, temporal y de refugio, así como la apertura y restricción de las mismas no sólo para el caso estadounidense y canadiense, sino que tentativamente pretende ampliar su poder explicativo para el resto de los países desarrollados. Cabe aclarar que se trata de un modelo más operativo cuya fortaleza está en recoger la complejidad y la combinación de múltiples variables para explicar el comportamiento de las políticas migratorias.

2.2.1 El concepto de política migratoria y sus componentes

Previo a identificar las causas o variables causales del modelo analítico, primero se define el término de política migratoria, el cual representa la variable dependiente de esta investigación. Se recurrió a los estudios que emplean la noción de sistema migratorio, pues tienen una definición más amplia de la política migratoria, la cual no sólo se limita a las legislaciones nacionales sino que también contempla las admisiones.

Un sistema migratorio es un campo o espacio definido por la asociación relativamente estable entre una serie de países receptores y determinados países de origen vinculados por grandes flujos y contraflujos migratorios (Moulier y Papademetriou, 1994: 4; Arango, 2003; Jennissen, 2007) y por “leyes que rigen dichos flujos y con las reacciones duraderas e institucionalizadas de los organismos que concurren a su mantenimiento o extinción” (Moulier y Papademetriou, 1994: 4). Las políticas migratorias se encuentran dentro del sistema y, como proponen Moulier y Papademetriou (1994), conforman un subsistema. Se definen como las leyes, decretos y programas aprobados por los gobiernos, así como las prácticas administrativas destinadas a definir, aplicar y legitimar tales instrumentos y que afectan a los inmigrantes y sus descendientes (Moulier y Papademetriou, 1994). Se pueden distinguir tres dimensiones o esferas de la política migratoria, como si fueran distintas barreras o puertas de entrada que los migrantes tuvieran que pasar en el país de destino (Hammar, 1985; Moulier y Papademetriou, 1994 y López, 2005). La primera de ellas es el acceso al territorio. Bajo esta esfera se incluyen las reglas, requisitos y procedimientos que determinan la selección y admisión temporal o definitiva de

los no ciudadanos y los controles fronterizos. La segunda dimensión refiere a la política de integración, la cual comprende el conjunto de acciones que inciden en las condiciones de vida de los extranjeros y en sus posibilidades de inserción o incorporación a la sociedad receptora (reagrupación familiar, proporcionar educación, asistencia sanitaria, etc). Finalmente, la tercera puerta es el acceso a la comunidad política, es decir, las leyes que permiten la naturalización y la adquisición de la ciudadanía.

En esta investigación sólo se tomará en consideración la primera esfera de la política migratoria, la cual se refiere al acceso al territorio, es decir, a las leyes o reglas, requisitos y procedimientos que determinan la selección y las admisiones temporales o definitiva de los no ciudadanos al territorio, las medidas para el control fronterizo y las admisiones de migrantes temporales, permanentes, los deportados y los refugiados. De hecho en estudios previos, (Tichenor, 2002; Bloemraad, 2006) se considera que tanto las leyes y programas como las admisiones son igualmente importantes. En los análisis de corte más empírico, Meyers (2007), así como en los trabajos de otros autores (Papademetriou y Terrazas, 2009), las políticas migratorias se analizan según las admisiones –y no las leyes y programas. Cabe mencionar que si sólo se analizaran las leyes, no se podría ver las prácticas que efectivamente se dieron. Esto resulta importante porque muchas veces, como menciona Castles existen algunos objetivos ocultos en las políticas migratorias o no mencionados explícitamente en los informes y declaraciones oficiales, o bien, durante el ejercicio de las mismas se aplican medidas que no necesariamente fueron aprobadas en el período analizado.

Las leyes o reglamentos para la admisión de los migrantes en este modelo no sólo hacen referencia al número de migrantes que puede ingresar por diferentes vías (permanente, temporal, refugio), sino también a los derechos que asisten a los migrantes, o la falta de los mismos. La selectividad de las políticas contempla un análisis de las admisiones pero también de los derechos y en ese sentido podemos determinar cuándo un estado es más abierto o más cerrado hacia la inmigración.

Como menciona Vereba (2010), las políticas migratorias son inherentemente selectivas pues el Estado “escoge, entre varios candidatos extranjeros a aquellos que pueden ingresar en forma legal a su país, y rechaza a quienes no reúnen los requisitos previamente establecidos”. No obstante, se puede decir que algunos Estados tienen políticas más abiertas (o liberales) que otros. Una política migratoria abierta es aquella en la cual se acepta un amplio número de migrantes, étnica y racialmente diferentes a la mayor parte de la población por diversas razones ya sean políticas, económicas o de otro tipo y

se admite un mayor número de migrantes por la vía permanente que por la temporal. Mientras que las políticas migratorias se consideran restrictivas o cerradas cuando se acepta un número relativamente pequeño de migrantes, con límites por raza y nacionalidad y donde prevalece la migración temporal por encima de la permanente (Meyers, 2004); incluso cuando se limita el ingreso por la vía de la reunificación familiar.

Es importante mencionar que no necesariamente las diferentes categorías de la política migratoria de un país van en la misma dirección, con respecto a su apertura o restricción. En otras palabras, como se ve en el capítulo tres, un mismo país puede tener una política migratoria de apertura en lo que se refiere a la migración permanente y, al mismo tiempo, ser restrictiva en su modalidad temporal. O bien, una política abierta hacia los refugiados así como hacia la migración temporal y restricciones hacia la migración permanente. En concreto, en esta investigación las políticas migratorias de los países se observarán mediante las leyes y reglamentos correspondientes a la admisión y derechos hacia la migración permanente, temporal, refugio y migración sin documentos. Asimismo, se toma en cuenta las admisiones que realmente se dieron por las vías permanente, temporal y de refugio, incluyendo estimaciones disponibles sobre la migración sin documentos y las deportaciones.

Figura 1. Variable dependiente y sus componentes

Variable Dependiente: Política Migratoria



Fuente. Elaboración propia

2.2.2 Las dimensiones analíticas del modelo

Si bien los estudios que utilizan la noción de sistema migratorio resultaron valiosos para tener una definición amplia de la política migratoria, no ocurrió lo mismo con respecto a la identificación de las variables explicativas y su relación entre ellas y la variable dependiente. Por el contrario, la literatura previa en el tema de políticas migratorias fue de mayor utilidad para la construcción del modelo analítico.

Los sistemas migratorios, y dentro de ellos las políticas migratorias conforman un contexto con varias dimensiones interrelacionadas: la económica, la política y la social. En otras palabras, la conformación y funcionamiento del sistema se ve influenciado por las dimensiones del contexto y, a su vez, éstas se ven influenciadas por el propio sistema migratorio. Sin duda pensar a las políticas migratorias de los países desde esta noción permite visualizar la complejidad de factores que influyen en ellas (Kritz y Zlotnik, 1992; Jenissen, 2007). Jenissen (2007) elabora un primer acercamiento y sugiere que las dimensiones del propio sistema que influyen en las políticas migratorias son la económica, la social y el contexto político. Dentro de la primera, los indicadores más importantes son el nivel de empleo y el capital humano existente. En la dimensión social se encuentran los rasgos culturales y el comportamiento demográfico. Desde nuestro punto de vista, lo anterior resulta muy general e insuficiente, para determinar las diferencias relevantes y con ello explicar los determinantes de las políticas migratorias.

Como el propio Jenissen (2007) menciona, su estudio de los sistemas migratorios así como otros en el mismo tenor, casi no han analizado las relaciones causales entre las diferentes dimensiones del sistema y los flujos migratorios. En ese sentido, bajo la visión de los sistemas no se ha establecido con claridad de qué manera las dimensiones o factores influyen en las políticas migratorias.

Por lo tanto, para determinar con mayor precisión las variables explicativas o independientes del modelo, se retomaron algunos elementos de los estudios llevados a cabo previamente con respecto a las políticas migratorias, cuya revisión se presenta en el capítulo uno. Al mismo tiempo, a partir de la propia observación de los casos estadounidense y canadiense se incluyeron otras variables causales que, o bien no habían sido consideradas en los estudios previos, o no fueron consideradas del todo relevantes, ni exploradas con mayor profundidad, tales como las internacionales y las político-institucionales.

Se consideró que, sobre todo, las obras de Rosenblum (2003 y 2004) así como algunos elementos del estudio de Meyers (2004) constituyen una referencia idónea para

construir un modelo que sustente la presente tesis. Bajo estos análisis, los factores o variables causales de las políticas migratorias de los estados receptores abarcan tanto los contextos económico-político y social dados a lo largo del tiempo, las acciones de los actores o tomadores de decisiones, y sus intereses, y las instituciones bajo las cuales lo hacen. Asimismo, se utilizó la literatura en ciencia política para incluir las variables político institucionales (Tsebelis, 1995; Lijphart, 1999; Rosenblum, 2003).

En ese sentido, el modelo analítico que se presenta en esta tesis toma sobre todo las bases del enfoque del neoinstitucionalismo. Este enfoque representa por un lado, una alternativa frente a las explicaciones de tipo estructuralista bajo las cuales un conjunto de factores socioeconómicos determinan las acciones políticas y, por ende, cuando se presenta el mismo tipo de factores o variables se espera obtener los mismos resultados. Por el otro, el nuevo institucionalismo propone una visión distinta con respecto a las teorías individualistas (conductistas) que le otorgan un mayor peso a las acciones del individuo frente a las estructuras y las instituciones. Como menciona Farfán (2010), el neoinstitucionalismo pretende establecer una relación entre las acciones del individuo y sociales y su entorno socioeconómico y político. Dicha relación es recíproca (Peters, 2003) en la que las decisiones de los individuos, sean colectivas o no, afectan al contexto y a su vez éste influye en las acciones de los tomadores de decisiones.

Dentro del neoinstitucionalismo existen varias corrientes: el basado en la elección racional, el sociológico y el histórico. Cada enfoque tiene sus particularidades y, a su vez, dentro de cada uno hay una considerable diversidad. La diferencia entre los tres enfoques radica en la naturaleza del comportamiento humano.⁶ En todas se le da importancia a la

⁶ Para la elección racional, el individuo es un ser racional y para tomar sus decisiones hace un cálculo costo-beneficio con el fin de maximizar su bienestar. Dicho cálculo se verá modificado de acuerdo con las expectativas que tendrá el individuo de cómo se comportarán los demás. Bajo este enfoque, las instituciones existen gracias al comportamiento de los individuos y son importantes porque estructuran las interacciones de los individuos, determinan las alternativas que tienen los individuos para actuar o dan información para reducir la incertidumbre sobre cómo se comportarán los otros y permite ganancias del intercambio (Hall y Taylor, 1996). En ese sentido, los individuos siguen las reglas porque desean maximizar sus beneficios. Por el contrario, bajo el enfoque sociológico las instituciones existen independientemente del comportamiento individual. Sólo pueden ser entendidas como producto del contexto político, social e histórico, es decir, no son estables y exógenas. Los individuos son seres sociales y siguen a las instituciones porque son normas sociales que resulta apropiado seguir o que deben seguir para que sea posible y perdure la interacción social (Steinmo, 2008). Bajo este enfoque las instituciones no son la única variable explicativa, sino que las decisiones que toman los individuos dependen de las instituciones (reglas formales e informales) y de elementos estructurales del contexto (Steinmo, 2008). En los estudios políticos el NIH se enfoca en la manera a través de la cual las instituciones estructuran y le dan forma al comportamiento político, a las relaciones políticas. En ese sentido, los individuos actúan de acuerdo con su cálculo racional, así como bajo las normas sociales y dentro de un contexto estructural. Las instituciones son importantes porque determinan quién puede tomar las decisiones y también canalizan o determinan el comportamiento de los individuos (Steinmo, 2008). La historia es utilizada

historia y, en general, se considera que las políticas están determinadas por una complejidad de factores que de ninguna manera pueden reducirse a las preferencias de los individuos o a las demandas grupales (Freeman y Kessler, 2008), pero tampoco simplemente a las variables estructurales.

La idea principal del modelo presentado a continuación es que las políticas migratorias están determinadas por múltiples factores estructurales y coyunturales agrupados en una serie de dimensiones: la económica, la demográfica, la internacional, la social y la político-institucional. Se considera que la influencia de los distintos factores o variables explicativas -bajo distintas dimensiones- en la creación de las políticas migratorias, dependerá de la estructura político-institucional. Bajo esta propuesta no es posible determinar con exactitud el peso que tiene cada uno de los factores en la construcción de la política migratoria de los estados receptores. Más bien su poder explicativo radica, en primer lugar, en presentar las variables que se deben tomar en cuenta para el análisis de las leyes, programas migratorios y la aplicación de los mismos. Además, gracias al modelo se puede entender qué determina los rasgos principales de las políticas migratorias o en otras palabras, por qué tiene ciertas características las políticas migratorias de los estados receptores; al mismo tiempo, con el modelo se pueden comprender los factores que explican las semejanzas y diferencias entre las políticas de los estados y por qué en algunos estados tienden a la apertura y en otros a la restricción.

Como se mencionó en la introducción, para poder establecer modelos analíticos que permitan realizar comparaciones sistemáticas se debe tener claridad conceptual y definir los ejes analíticos a emplear o utilizar, así como los niveles de análisis en que se llevan a cabo las observaciones. El primer eje analítico corresponde a las variables de tipo estructural. Se analizan la posición geopolítica de los países y si están bajo un régimen de integración regional, tal y como serían el Tratado de Libre Comercio, la Unión Europea.

como herramienta analítica. En primer lugar, permite identificar los elementos del contexto que influyen en las decisiones o en los eventos que se intentan explicar. En otras palabras, el momento específico en el que se toman las decisiones es fundamental y tiene influencia importante para determinar el rumbo de dichas decisiones. Para los autores que utilizan el enfoque NIH, las decisiones que toman los individuos o las políticas que establecen se dan en un determinado contexto económico, político y cultural. Al profundizar y analizar el momento histórico y los actores en el mismo, se pueden tener explicaciones más precisas (Steinmo, 2008). Además, utilizar a la historia como herramienta analítica permite identificar patrones a lo largo del tiempo y, al mismo tiempo, variables que han resultado importantes para que se dé el resultado o política de interés.

También caben aquí la variable demográfica y los regímenes políticos de los países, es decir, si se trata de un sistema parlamentario o bien de un presidencialismo.

El segundo eje de análisis corresponde al contexto de tipo coyuntural en el que se aprobaron las leyes y programas analizados. Las coyunturas son de tipo económico y político. Una coyuntura económica relevante no sólo para Estados Unidos y Canadá, sino también para el resto de los países desarrollados es la crisis económica del 2008. Por su parte, las coyunturas políticas abarcan las crisis de seguridad, los cambios en las coaliciones y partidos en el poder.

Con respecto a los niveles de análisis macro, meso y micro, en primer lugar en el nivel macro se considera el papel que juegan los países en el sistema geopolítico y como parte del contexto de la globalización y de la integración económica. Asimismo, se toma en cuenta la posición geopolítica de ambos países y la relación entre los mismos.

En el nivel meso se observan propiamente los países y sus sistemas políticos nacionales y sus estructuras institucionales. Por último, en el plano micro se analizan a los actores tomadores de decisiones y se exponen sus intereses. Primero se presenta la estructura institucional bajo la cual toman las decisiones para conocer el número de actores con poder de veto en materia migratoria y después se revisa si existe congruencia o no entre los diferentes actores con poder de veto.

Los factores o variables explicativas están agrupados en cinco dimensiones: la demográfica, económica, internacional, social y político-institucional. En cada una de estas dimensiones se privilegia el eje analítico estructural y coyuntural, así como los niveles macro, meso y micro a los que se hizo referencia con anterioridad.

Tabla 6. Principales factores causales de las políticas migratorias de los estados receptores.

Dimensión	Factores
Dimensión Demográfica	-Crecimiento de la población -Envejecimiento de la población
Dimensión Económica	-Mercados laborales -Ciclos económicos : crecimiento/ crisis
Dimensión Internacional	-Posición geopolítica -Intereses política exterior -Guerras/crisis de seguridad
Dimensión Social	-Opinión Pública -Grupos de interés
Dimensión Político/Institucional	-Postura de los tomadores de decisión -Instituciones: número de actores y puntos de veto

Fuente: Elaboración propia

Dimensión demográfica

La primera dimensión es la demográfica la cual tiene que ver con la tasa de fecundidad y el envejecimiento de la población. El envejecimiento de la población y el bajo crecimiento de la misma en los países receptores de migrantes puede ser un factor que contribuya a tener políticas migratorias más abiertas (Meyers, 2004). De hecho se reconoce la importancia de la migración para el crecimiento de la población, sobre todo de los países llamados de tradición migratoria, como Australia, Canadá, Nueva Zelanda y Estados Unidos, donde la migración fue un elemento fundamental para poblar sus respectivos territorios (Akbari y MacDonald, 2014; Graeme, 2014). La modalidad de la política migratoria

en la que más influye el factor demográfico es en la migración permanente pues se trata de los migrantes que se quedarán en el país receptor.

Dimensión Económica

En prácticamente todos los estudios revisados, y que de hecho es un tema ya muy analizado, la variable económica es fundamental. En particular, los autores sostienen que en los momentos de crecimiento económico, las políticas migratorias tienden a la apertura, mientras que cuando hay recesión las políticas se vuelven restrictivas.

En ese sentido, en esta dimensión se contempla el estado de la economía, en particular los ciclos económicos, lo cual se observa con el crecimiento y caída del PIB así como el nivel de empleo. El indicador que comúnmente se utiliza para identificar la situación económica es el desempleo (William, Tollinson y Kimenyi, 1986). Cuando hay momentos de crisis a nivel internacional, o al interior de un país, es decir, aumenta el desempleo. En tal escenario se espera que las políticas migratorias sean más restrictivas y aumenten las deportaciones, se limiten las admisiones y la expedición de visas. Con base en la literatura previa, los ciclos económicos influyen en las políticas migratorias sobre todo en aquellas ligadas al mercado laboral. En otras palabras, el impacto de la situación económica sobre la restricción o la apertura de las políticas migratorias será sobre todo en aquellas referentes a trabajadores temporales, a migrantes permanentes por la vía económica y los migrantes sin documentos en edad productiva.

Dimensión Internacional

Dentro de esta dimensión se contemplan el factor geopolítico, así como los intereses en política exterior, mismos que tienen que ver sobre todo con las crisis políticas internacionales (como guerras, ataques a la seguridad), aunque también se contemplan los intereses económicos de los estados y sus relaciones históricas con otros. En esta dimensión también se consideran los acuerdos internacionales (bilaterales, regionales) a los cuales están adscritos los países receptores.

El factor geopolítico nos indica, por un lado, que dependiendo de la posición geográfica de un país receptor será la importancia dada a los asuntos fronterizos, por ejemplo si colinda o no con países de emigración o no, o bien, si está relativamente aislado o no. Por el otro lado, indica el poder relativo que tiene ese Estado con respecto a otros. El margen de un Estado para tener sus propias políticas migratorias dependerá de su poder

relativo, entre más poder, mayor autonomía para formularlas. Lo anterior no nos dice si las políticas migratorias serán más abiertas o cerradas, pero sí ayuda a comprender que un país con mayor poder relativo tendrá más autonomía para formular sus políticas migratorias, mientras que los que tienen menor poder tendrán que responder a los intereses de uno o varios estados con más poder con los que tengan una frontera en común, o un acuerdo regional (bilateral, o como la Unión Europea). La influencia de esta variable explicativa puede abarcar todas las dimensiones de la política migratoria.

Específicamente, algunos factores internacionales como las guerras y las crisis de seguridad a nivel internacional impactan en la dirección de las políticas migratorias. La influencia de estos eventos puede variar y generar, al mismo tiempo, políticas de apertura y de restricción ante un mismo conflicto o amenaza. Por ejemplo, las guerras pueden propiciar el uso de programas de inmigración temporales y también abrir las políticas de refugio hacia los ciudadanos de los países aliados. Incluso, los estados receptores pueden abrir las políticas migratorias hacia los ciudadanos de aquellos países con quienes se sostiene el enfrentamiento, cuando esos migrantes son perseguidos o que están en contra del gobierno de su país. En estos casos, muchas veces el ingreso se da por la vía del refugio. Al mismo tiempo, las guerras pueden restringir la entrada de migrantes permanentes, temporales y refugiados de los países con quien se mantiene la guerra. Con las crisis de seguridad o amenazas a la seguridad sucede algo similar, aunque hay más bien una tendencia generalizada a la restricción de las políticas migratorias en un país receptor cuando este factor aparece. Por una parte hay una restricción de las políticas migratorias (permanente, temporal, de refugio y de la migración sin documentos) hacia los ciudadanos de los países de donde proviene la amenaza. Además, hay una mayor vigilancia en general del ingreso de los migrantes del resto de los países por motivos de seguridad. Por otra parte, puede haber una política de apertura, sobre todo vía el refugio, para admitir a los individuos que huyen por motivos de dicha amenaza en su país de origen.

Otro tipo de coyunturas que se deben analizar al momento de estudiar las políticas migratorias de un determinado país son los intereses en política exterior. Sin embargo, el efecto que pueden tener los temas o asuntos internacionales en las políticas migratorias no es tan claro como en el caso de los ciclos económicos. De hecho la migración no siempre es parte de la agenda de política exterior de los estados receptores, tal y como se ve en el capítulo cuatro para el caso estadounidense. Los estados pueden liberalizar sus políticas cuando desean mantener relaciones políticas y comerciales o por razones históricas con otro país o países, o bien, por pertenecer y mantenerse dentro de un régimen de integración

regional determinado. Sin embargo, también pueden restringir sus políticas migratorias con tal de llevar a cabo intereses de política exterior como mantener lazos fuertes con un aliado, por el hecho de pertenecer a un régimen internacional que le conviene o porque no tiene mucho poder y busca ir de acuerdo con los intereses de un país con mayor poder relativo para poder obtener otros beneficios a cambio.

Finalmente, en el modelo se toma en cuenta la influencia de los regímenes de integración regional. Tomando en cuenta el estudio de Meyers (2004), los países miembros de un esquema de integración tienden a abrir sus políticas migratorias hacia el interior de dicho esquema y adoptar medidas más restrictivas hacia el exterior para los países no miembros. No obstante, dependiendo del grado de integración será el grado de apertura de dichas políticas. Se plantea hipotéticamente que cuando la integración económica es menor, la política migratoria de apertura entre socios será más bien con respecto a la migración laboral; cuando hay un mayor grado de integración la dimensión de la migración permanente también se verá incluida. Lo anterior ha sido muy claro en los casos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Unión Europea; en el primero cuyo grado de integración es menor, las políticas migratorias de sus miembros tienen más bien apertura hacia la migración temporal y no cuentan con una política migratoria exterior común; en el caso de la Unión Europea el grado de integración regional y menor asimetría entre los países miembro, es mayor al igual que las políticas migratorias de sus integrantes.

Dimensión social

El primer factor de esta dimensión es la postura de los ciudadanos de los países receptores y su percepción frente a la migración y hacia las políticas migratorias, la cual se ha observado en estudios previos a través de la opinión pública. Existe un debate importante con respecto a los determinantes de la opinión favorable o desfavorable de las personas hacia la migración internacional. Para algunos autores, la percepción antiinmigrante está fuertemente relacionada con el factor económico, en particular por el temor a la competencia en el mercado laboral y a la carga fiscal para el estado, la cual se exagera en momentos de crisis económicas (Kessler, 2001; Hainmueller y Hiscox (2010). Para otros, los determinantes de mayor peso no son tanto económicos, sino más bien los de tipo cultural (Espenshade y Hempstead, 1996; Mayda, 2006). Finalmente, otros se relacionan tanto con el perfil económico de los migrantes, como con el contexto cultural (Reitz, 2011; Bloemraad, 2012). Se podría considerar que entre más liberal sea la opinión pública frente al tema migratorio, las políticas migratorias irán en el mismo sentido y sobre todo impactarán

en la modalidad permanente y sin documentos, aunque también cuando hay un ingreso importante de refugiados.

También se debe tomar en cuenta la postura y las presiones de la sociedad civil organizada y de los grupos de interés. De acuerdo con la literatura revisada los trabajadores y sindicatos buscan salarios más altos y, por ende, su interés es limitar el crecimiento de la oferta de mano de obra, aunque en años recientes se ha visto una apertura por parte de algunos sindicatos en ciertos países, dada la importancia de los migrantes para otorgarles fuerza. En cambio los empresarios y dueños del capital tendería a impulsar políticas más expansivas para que exista una mayor oferta de mano de obra y, con ello, una reducción de los salarios que les permita aumentar las ganancias (Shugart, Tollison y Kimenyi, 1986) Las organizaciones pro derechos humanos también se manifiestan en favor de la apertura de las políticas migratorias, pero no sólo en lo que se refiere a aumentar las admisiones, sino en los derechos de los migrantes (Wong, 2006).

Sin embargo, no todos los asuntos de interés público, en este caso la percepción y opinión que tienen los ciudadanos y los grupos de interés hacia la inmigración en su país, toman parte de la agenda política. Mucho dependerá de la importancia que se le de al tema en las votaciones (Hunt, 2006), así como de los canales institucionales para que dichas percepciones e intereses de la sociedad tengan un impacto en las políticas migratorias.

Cabe recordar que los intereses de la población, en general, no son expresados de manera directa en los sistemas democráticos actuales, sino que una parte constitutiva del mismo es la representatividad. Dado que se considera un modelo para países democráticos, es de esperarse la existencia de cierta representatividad de la población en general. En otras palabras, en teoría, los intereses y preferencias de la población son manifestados, hasta cierto punto, a través de sus representantes, exposición que tendrá sus variantes dependiendo de la configuración institucional en cada país.

Por lo tanto, es importante enfocar una parte del análisis en el sistema político-institucional, es decir, en los representantes o tomadores de decisión y las instituciones bajo las cuales operan.

Dimensión político-institucional

Con respecto a la dimensión político-institucional se identifican a los tomadores de decisiones y sus intereses, así como el tipo de sistema político y las instituciones bajo las cuales actúan. Esto permite por un lado, conocer a los actores que toman las decisiones en materia de política migratoria y por el otro, conocer las posibilidades y límites que tienen,

es decir, las reglas del juego bajo las cuales pueden influir o no en las políticas y en la dirección de las mismas.

En principio, los intereses de los representantes están dados por las demandas de sus votantes, esto les dará los votos para ganar o los mantenerse en el poder. Asimismo, los intereses o preferencias de los tomadores de decisión también están guiados por su ideología, la cual ha sido un factor poco analizado. La ideología puede ser entendida como los valores y juicios con respecto a la raza, religión, etnia, idioma de los migrantes por parte de los tomadores de decisión.

Podemos suponer que en las democracias los representantes toman las decisiones con base en los intereses de la mayoría. Sin embargo, no en todos los países la democracia representativa está organizada y opera de la misma manera. Por lo tanto, para aproximarse a entender los intereses a los cuales responden los tomadores de decisiones se analizan sus posturas revisando la estructura institucional bajo la cual operan. Lo anterior les proporciona (a los actores de veto o tomadores de decisión) incentivos o no para seguir las demandas de sus votantes o su posición ideológica. Por ejemplo, bajo un esquema de elecciones uninominales con una baja disciplina de partido, los legisladores tenderán con mayor probabilidad a responder a las demandas de la población en general, a sus distritos. Como en estos esquemas se dan más las coaliciones políticas, se pueden analizar éstas y saber cuál tendrá más peso en el momento de tomar las decisiones. Cuando el sistema político institucional que rige en un país es uno donde hay una alta disciplina de partido, se espera que los legisladores adopten más bien la agenda mayoritaria del partido al que están adscritos.

En ese sentido, los intereses de los tomadores de decisiones se podrán formular como una política migratoria dependiendo de los factores institucionales del sistema político en el que se encuentran. Incluso los propios intereses y los incentivos para expresarlos, se formulan, en parte, por las propias reglas institucionales bajo las cuales operan. Por poner sólo un ejemplo, en aquellos sistemas donde exista la posibilidad de reelegir a los representantes será mayor el incentivo de los tomadores de decisión de buscar la aprobación del electorado al que representan –pues crece el temor de ser castigados y no ser reelectos- que en aquellos sistemas donde no es posible repetir el mandato.

De hecho, para que tanto los factores anteriores, es decir, los intereses de los tomadores de decisiones, como los factores económicos, demográficos e internacionales, efectivamente impacten en la creación de las políticas migratorias, es fundamental

considerar el sistema electoral y las oportunidades o restricciones que impongan las instituciones al sistema político.

Una parte importante de la literatura en ciencia política, ya se ha dado a la tarea de analizar cómo las instituciones (las constituciones, el sistema electoral y de partidos, la distribución de facultades entre el Ejecutivo y Legislativo y dentro de este último) influyen en el funcionamiento de los sistemas políticos y en la generación de políticas públicas (Schiavon, 2004). En ese sentido, se han analizado las razones por las cuales ciertos países modifican el *status quo* de sus políticas, mientras que otros, a pesar de los intentos de varios actores para hacerlo, no lo logran, o bien, tardan más en hacerlo. Asimismo, se han realizado algunos estudios acerca de cuáles son los arreglos institucionales que favorecen posturas más radicales que otras.

Siguiendo los estudios anteriores, en el modelo presentado se analiza el número de puntos y actores con capacidad de veto y la división o no de propósitos o intereses que existen entre dichos actores con respecto a un tema. Asimismo, se puede analizar en qué medida podrán estar relativamente más representadas las posturas más radicales o más moderadas hacia las políticas migratorias.

Los puntos de veto son los espacios institucionales a través de los cuales una iniciativa de ley debe pasar para convertirse en ley, mientras que los actores de veto son aquellos, individuales o colectivos, que se encuentran posicionados en los puntos de veto y que deciden si una iniciativa de ley pasa o no por su punto de veto (Schiavon, 2004).

El número de puntos de veto es el resultado del diseño institucional adoptado en cada país. De acuerdo con Tsbelis (1995) es necesario distinguir el grado de separación de poderes, es decir, el número efectivo de puntos de veto en el sistema político; el número efectivo de actores de veto y si existe unidad o no de propósitos de dichos actores, es decir, si existe coherencia o no entre los intereses de los actores para aprobar una política pública.

Con respecto a los puntos de veto se puede observar: 1) si existe una división entre Ejecutivo y Legislativo; cuando existe, es un sistema presidencial y cuando no estamos hablando de un sistema parlamentario; 2) si hay división de poderes en la legislatura y si hay división entre los niveles de gobierno, es decir, si hay centralismo o federalismo.

A su vez, para analizar a los jugadores con poder de veto, se deben tomar en cuenta: 3) el grado de fragmentación partidaria, el cual se puede determinar por el número de asientos que un determinado partido controla en la legislatura. Una baja fragmentación partidaria es de 3.5, y si es mayor a este número se habla de una fragmentación partidaria alta. Con respecto a los intereses de los jugadores de veto se debe analizar: 4) si existe

una división de propósito entre los jugadores con veto mayoritarios posicionados en diferentes puntos de veto constitucionales; cuando no hay se trata de un gobierno unificado y cuando sí existe tal división se conoce como gobierno dividido; 5) si hay una división de propósito entre los jugadores con veto mayoritarios posicionados en diferentes puntos legislativos de veto, es decir, si existe unidad o división legislativa; 6) si encontramos una división de propósito entre los diferentes niveles de gobierno, en otras palabras, si hay un gobierno unitario o yuxtapuesto; y 7) finalmente si existe una división de propósito entre los jugadores con veto mayoritarios posicionados dentro del mismo punto de veto, es decir, si hay disciplina de partidos o no (Tsbelis, 1995; Schiavon, 2004).

Es importante mencionar que el revisar cuáles son los actores que pueden aprobar una política pública en un determinado país, da lugar a analizar las funciones que tienen dichos actores en el seguimiento de dichas políticas de manera más amplia y, con ello, ver su papel en la aplicación de las mismas. En otras palabras, cuando se determina cuáles son los actores en un sistema político que formulan las políticas migratorias se conoce no sólo el modo en el que aprueban una medida para que se convierta en una ley o reglamento, sino también si tienen competencia ejecutoria o no. Esto es relevante para la propuesta de la presente tesis porque, como se mencionó más arriba, la variable dependiente, la política migratoria está conformada no sólo por las leyes sino también por las admisiones y la ejecución de las mismas.

Tabla 7. Puntos y actores de veto en el sistema político

Puntos y jugadores de veto	Sistema en Estados Unidos	Sistema en Canadá
1 División entre Ejecutivo y legislativo	SI Sistema presidencial	NO Sistema parlamentario
2 División de poderes en la legislatura	SI Bicameral	NO Unicameral
3 División entre niveles de gobierno	SI Federalismo	NO Centralismo
4 Grado de fragmentación partidaria	SI Alta fragmentación partidaria	NO Baja fragmentación partidaria
5 División de propósito entre los jugadores posicionados en diferentes puntos constitucionales	SI Gobierno dividido	NO Gobierno Unificado

6 División de interés entre los actores en la legislatura	SI División legislativa	SI Unidad legislativa
7 Divergencia de intereses entre los actores de veto posicionados en diferentes niveles de gobierno	SI Gobierno yuxtapuesto	NO Gobierno Unitario
8 Divergencia de intereses de los actores posicionados en el mismo punto de veto	SI Sin disciplina de partidos	NO Disciplina de partidos

Fuente: Elaboración propia con base en Rosenblum (2003); Schiavon (2004)

De acuerdo con el modelo analítico propuesto entre más grande sea el número de puntos y actores con capacidad de veto y mayor indisciplina y división de propósitos o intereses existan, el resultado es un juego multilateral de vetos y un sistema con baja capacidad ejecutoria. La toma de decisiones se vuelve más bien un producto de grandes coaliciones. Dichas coaliciones deberán satisfacer las preferencias de los actores involucrados que sean capaces de bloquear las decisiones.

Lo anterior sugiere más bien qué tan factible será que se den cambios de rumbo en la política migratoria de un país o lo que se mantenga el status quo. En el caso de que existan cambios en la política, no nos dice en qué sentido irán esos cambios, es decir, si será una política más o menos restrictiva con respecto a la anterior. Sin duda una de las desventajas del modelo, como se ha mencionado, es que las variables político-institucionales no nos dice mucho en qué sentido irán las políticas migratorias, es decir, si serán más abiertas o más cerradas.

A pesar de las limitantes anteriores, se puede utilizar el modelo para ver cuáles son los puntos institucionales relevantes o decisivos si se trata de poder aprobar una medida migratoria y cuáles son los actores relevantes en la toma de decisiones en el tema. Asimismo, permite distinguir, en cierta medida cuáles son los intereses de los actores frente a la política migratoria. Volviendo a ese aspecto, como se mencionó, los intereses de los tomadores de decisión están en función de representar el interés de la población, ganar o quedarse en el poder y de su ideología, pero estas variables dependen de las instituciones bajo las cuales operan, es decir en nuestro caso, si tiene competencia o no en el tema migratorio. En caso de tenerla cuáles son los otros actores de veto que intervienen para aprobar las medidas migratorias.

En ese sentido utilizando el modelo podemos identificar las características político-institucionales e ideológicas más específicas en cada caso y, al mismo tiempo, analizar en

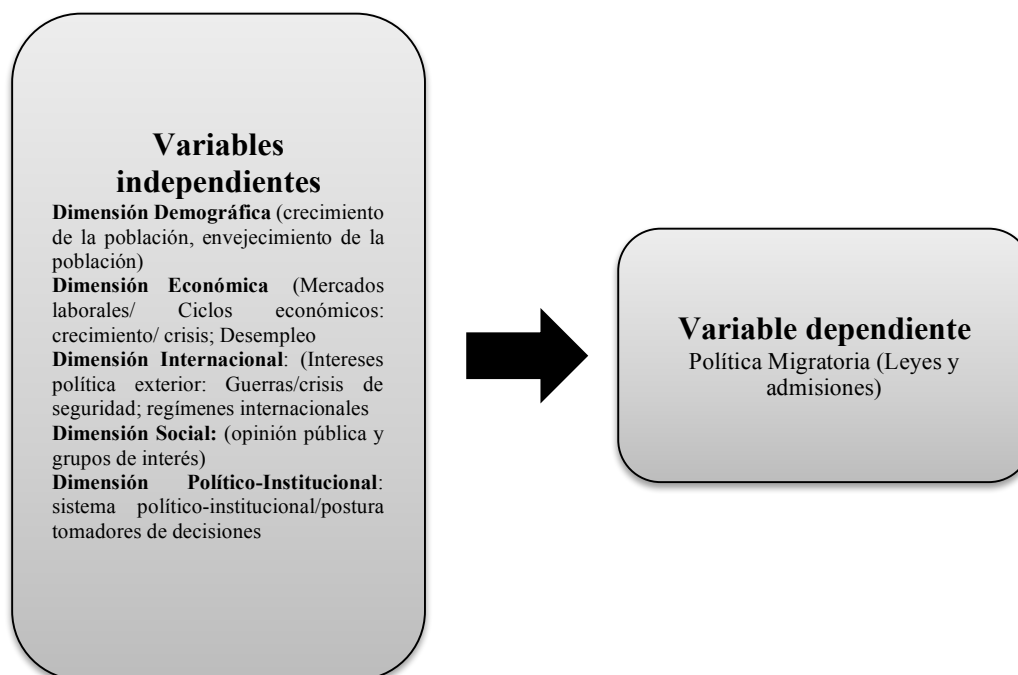
qué países se aprobarán medidas migratorias y en cuáles prevalecerá el *status quo*. Asimismo, de acuerdo con la configuración institucional y las posturas ideológicas podemos explicar cuál podría ser la tendencia que tendrán las políticas migratorias, si hacia la apertura o hacia la restricción.

De igual forma el sistema electoral podría ser una variable que nos indique la dirección que puede tomar una política. Por un lado, los sistemas electorales mayoritarios tienen una baja fragmentación partidaria y por lo tanto tienden a representar a los intereses del votante mediano. Los intereses de las minorías no se reflejan en la conformación de partidos pequeños. Como consecuencia se tienden a adoptar políticas más cercanas a las preferencias del votante mediano. Por otro lado, los sistemas de representación proporcional tenderán a formar sistemas de partidos más fragmentados; incluyen una mayor diversidad de intereses en el proceso de toma de decisiones, pues las minorías pueden expresar sus intereses y, en ese sentido, se considera que propician una representación más equitativa e incluyente. Es así que en los sistemas de representación proporcional no sólo es posible tener un mayor número efectivo de partidos sino que los partidos pequeños tendrán algún poder de negociación al fungir como pivotes.

Como consecuencia de lo anterior, en principio en los sistemas con representación proporcional, las políticas migratorias tenderán más a adoptar posturas radicales (sea de apertura o de restricción) y, en cambio, en los sistemas mayoritarios tenderán a aprobar políticas migratorias más cercanas a las preferencias del votante mediano (Ver Tabla 7) y serán más moderadas.

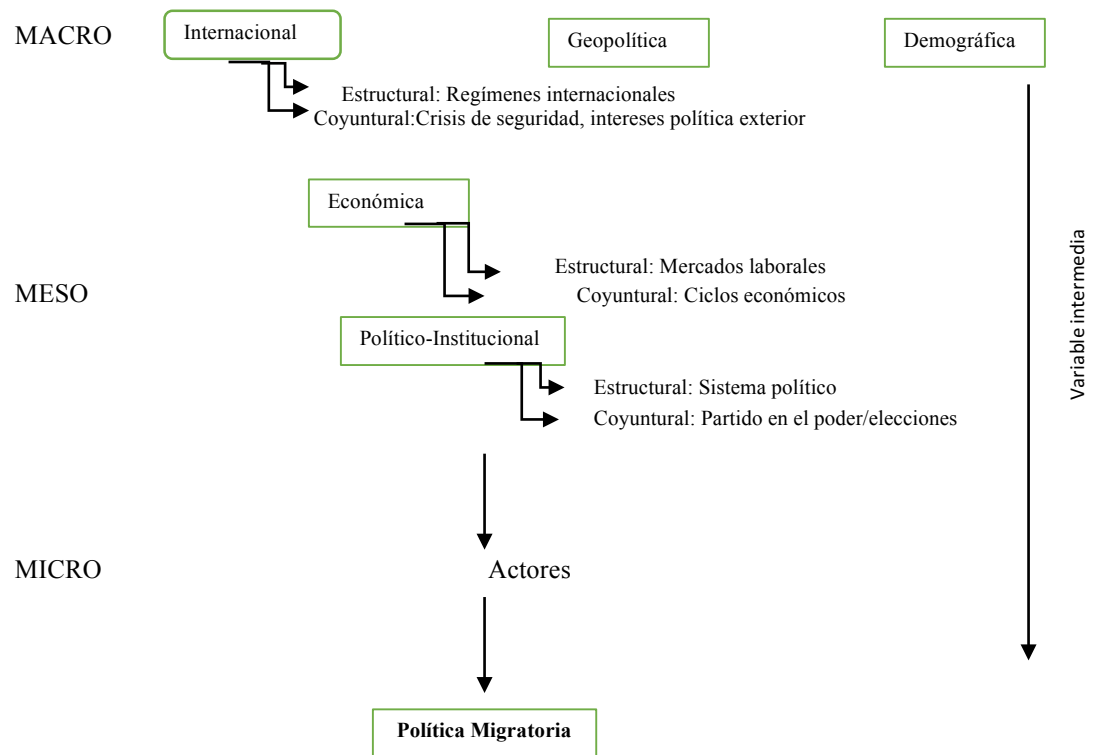
Ahora bien, en aquellos sistemas donde existe una fuerte disciplina de partidos, habrá una tendencia importante de los representantes a seguir la línea de interés partidista pues, de no hacerlo, sería sumamente costoso su fuerza y permanencia en el mismo.

Figura 2. Variables dependientes e independientes



Fuente: Elaboración propia

Figura 3. Dimensiones y sus factores que determinan las políticas migratorias de los estados receptores



Fuente: elaboración propia

Tabla 8. Factores o variables independientes que determinan la apertura o cierre de las políticas migratorias y según el tipo de política

Factores	Política Migratoria Abierta	Política Migratoria Cerrada	Tipo de política en la que el factor influye más
Demográfico	Bajo crecimiento de la población y tasa de fertilidad baja	Crecimiento de la población y tasa de fertilidad alta	Permanente
Económico	Nivel de empleo estable Crecimiento económico	Alto nivel de desempleo Crisis/ Recesión	Temporal Permanente: Sólo cuando hay un fuerte componente por la vía económica
Seguridad	Sin amenazas a la seguridad	Hay amenazas a la seguridad	
Guerras	Variable	Variable	Sólo cuando se un tema de preocupación con otro país o con un régimen internacional al que pertenece el país receptor
Régimen Internacional	Apertura hacia los miembros del régimen. El nivel de apertura dependerá del nivel de integración regional	Hacia los no miembros del régimen internacional. Entre menor integración regional mayor será el cierre de la política migratoria.	Permanente, temporal, refugio
Opinión Pública	Percepción favorable hacia los migrantes	Percepción negativa hacia los migrantes	Permanente y migración sin documentos. En menor medida la migración temporal y refugio

Grupos de presión	Baja sindicalización Organizaciones pro derechos humanos Empresarios	Alta sindicalización Baja presión organizaciones derechos humanos	Migración temporal (laboral), migración permanente por la vía económica y migración sin documentos por parte de empresarios y sindicatos. Migración permanente, temporal, refugio y sin documentos por la vía de las organizaciones sociales
Sistema de representación/ Fragmentación partidaria	Sistema de Representación Proporcional (política muy abierta) Sistema de Mayoría (política moderada)	Sistema de Representación proporcional	Permanente, temporal y sin documentos. En menor medida refugio
Postura de tomadores de decisión	Incentivos dependiendo del sistema institucional de toma de decisión	Incentivos dependiendo del sistema institucional de toma de decisión	

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Ante la interrogante planteada desde la ciencia política y las relaciones internacionales con respecto a qué explica las diferentes respuestas y comportamientos de los estados receptores hacia los migrantes que ingresan a sus respectivos territorios, se han desarrollado algunos modelos analíticos desde la economía política, el neoinstitucionalismo y desde el estado. En este capítulo se hizo una revisión crítica de los mismos, con base en ella, y de la literatura previa se elaboró un modelo analítico propio.

La idea principal del modelo presentado a continuación es que las políticas migratorias están determinadas por múltiples factores estructurales y coyunturales agrupados en una serie de dimensiones: la económica, la demográfica, la internacional, la social y la político-institucional. Se considera que la influencia de los distintos factores o variables explicativas -bajo distintas dimensiones- en la creación de las políticas migratorias, dependerá de la estructura político-institucional. De manera más precisa podemos decir que las políticas migratorias están determinadas por las acciones de los representantes o tomadores de decisiones las cuales están dadas por intereses y preferencias, mismos que provienen, a su vez, de los intereses a quienes representan y de las presiones de grupos en la sociedad en cuanto al tema migratorio, así como de su propia ideología. Asimismo, las decisiones de los actores se toman bajo un contexto en el que los factores estructurales y coyunturales englobados en una dimensión económica, demográfica, social, internacional y político-institucional influyen en el tipo de política migratoria y su carácter de apertura y/o restricción. Para que los factores y la capacidad de actuar de los representantes influyan en la creación de las políticas migratorias, dependerá de la estructura del propio sistema político-institucional.

De acuerdo con lo mencionado a lo largo de este capítulo, los modelos contruidos bajo perspectivas como la neoinstitucional, como en la presente tesis, tienen menor capacidad predictiva que aquellos que se sitúan bajo la economía política. Aun así, dependiendo de los factores analizados y su comportamiento, sí podemos trazar posibles rutas que explican el perfil de las políticas migratorias y por qué algunas son más abiertas o más cerradas que otras.

Tomando como parámetro nuestra propuesta, no es posible determinar con exactitud el peso que tiene cada uno de los factores en la construcción de la política migratoria de los estados receptores. Más bien su poder explicativo radica, en primer lugar, en presentar las variables que se deben tomar en cuenta para el análisis de las leyes, programas migratorios y la aplicación de los mismos. Además, gracias al modelo se puede entender qué determina los rasgos principales de una política migratoria o en

otras palabras, por qué tiene ciertas características y comprender por qué tiende a la apertura o a la restricción.

Dentro de la dimensión económica, los ciclos económicos influyen en las políticas migratorias sobre todo en aquellas ligadas al mercado laboral. Cuando hay momentos de crisis a nivel internacional, o al interior de un país se espera que las políticas migratorias sean más restrictivas que cuando hay épocas de prosperidad. El impacto de la restricción y la apertura será sobre todo en el tipo de migración ligada a lo económico, al mercado laboral, como la política migratoria de trabajadores temporales, la política migratoria de migrantes permanentes por la vía económica y los indocumentados. Con respecto al factor demográfico, el envejecimiento de la población y su bajo crecimiento puede ser un factor que contribuya a tener políticas migratorias más abiertas, sobre todo aquellas por la vía permanente.

Otra dimensión relevante es la internacional. Dentro de la misma, la variable geopolítica es relevante para determinar la política migratoria de un país receptor. Por un lado, dependiendo de la posición geográfica del estado receptor será la importancia dada a los asuntos fronterizos, por ejemplo si colinda o no con países de emigración o no, o bien, si está relativamente aislado o no. Por el otro lado, resulta importante el poder relativo que tiene ese estado con respecto a otros para poder formular su política migratoria con mayor o menor autonomía. En otras palabras, el margen de un Estado para tener sus propias políticas migratorias dependerá de su poder relativo; entre más poder, mayor autonomía para formularlas. Dentro de la dimensión internacional también se deben tomar en cuenta otros factores tales como las guerras y las crisis de seguridad. La influencia de estos factores en la política migratoria de un país puede variar y generar ante un mismo conflicto o amenaza, medidas de apertura y, al mismo tiempo, de restricción. Por ejemplo, las guerras pueden provocar que el estado receptor ponga en marcha programas temporales, para suplir la mano de obra faltante y también liberalizar sus leyes de refugio hacia los ciudadanos de los países aliados. Incluso, los estados receptores pueden abrir sus puertas hacia los ciudadanos que son perseguidos y/o están en contra del gobierno del país con quien el estado receptor sostiene el enfrentamiento. En estos casos, muchas veces el ingreso se da por la vía del refugio. Al mismo tiempo, las guerras pueden restringir la entrada hacia migrantes permanentes, temporales y refugiados de los países con quien se mantiene la guerra. Con las crisis o amenazas a la seguridad sucede algo similar que con las guerras, aunque hay más bien una tendencia generalizada por parte de los estados receptores hacia la restricción de sus políticas migratorias. Por una parte, hay una restricción en las diferentes dimensiones de la política migratoria (permanente, temporal, refugio y migración sin documentos) hacia los ciudadanos de los países de donde proviene la amenaza.

Además, hay una mayor vigilancia en general al ingreso de los migrantes del resto de los países por motivos de seguridad. Por otra parte, en algunos casos puede haber una política de apertura sobre todo vía refugio para admitir a los individuos que huyen por motivos de dicha amenaza en su país de origen.

Otro tipo de coyunturas que se deben analizar al momento de estudiar las políticas migratorias de un determinado país son los intereses en política exterior. Sin embargo, el efecto que pueden tener los temas o asuntos internacionales en las políticas migratorias no es tan claro como en el caso de los ciclos económicos. De hecho, la migración no siempre es parte de la agenda de política exterior de los estados receptores, tal y como se ve en el capítulo cuatro para el caso estadounidense. Los estados pueden liberalizar sus políticas cuando desean mantener relaciones políticas y comerciales o por razones históricas con otro país o países, o bien, por pertenecer y mantenerse dentro de un régimen de integración regional determinado. Sin embargo, también pueden restringir sus políticas migratorias con tal de llevar a cabo intereses de política exterior como mantener lazos fuertes con un aliado, por pertenecer a un régimen internacional que le conviene o porque no tiene mucho poder y busca ir de acuerdo con los intereses de un país con mayor poder relativo para poder obtener otros beneficios a cambio.

Los intereses en política exterior también pueden cambiar la dirección de las leyes o las admisiones de migrantes. Los países desarrollados pueden liberalizar sus políticas (permanentes, temporales, refugio) cuando desean mantener relaciones políticas y comerciales o por razones históricas con otro país o países, o bien, por pertenecer y mantenerse dentro de un régimen de integración determinado. Sin embargo, también pueden restringir sus políticas migratorias con tal de llevar a cabo intereses de política exterior como mantener lazos fuertes con un aliado, por pertenecer a un régimen de integración regional que le conviene o porque no tiene mucho poder y busca ir de acuerdo con los intereses de un país con mayor poder relativo para poder obtener otros beneficios a cambio.

La opinión pública y los grupos de interés también son factores que influyen en las políticas migratorias. Sin embargo, el impacto de éstos en las políticas migratorias se ve mediado por la estructura del sistema político institucional. De acuerdo con el modelo este sistema está conformado por los actores y puntos de veto. Los actores son los representantes o tomadores de decisión y operan bajo determinadas reglas. Sus preferencias dependen de o están conformadas por los intereses que representan, la postura de su electorado y de los grupos de presión, así como de su propia ideología. Esto dependerá de las reglas bajo las cuales operan pues dictan el margen de acción

que tienen en la creación de las políticas así como lo que deben hacer para ganar el poder y/o mantenerse en el mismo.

De acuerdo con el esquema utilizado entre más grande sea el número de puntos y actores con capacidad de veto y mayor indisciplina y división de propósitos o intereses existan, el resultado es un juego multilateral de vetos y un sistema con baja capacidad ejecutoria. Esto sólo nos indica qué tan factible será que se den cambios de rumbo en la política migratoria o lo que es lo mismo del status quo. En el caso de que existan cambios en la política, no nos dice en qué sentido irán esos cambios, es decir, si será una política más o menos restrictiva con respecto a la anterior.

De cierta manera, el modelo presentado en este capítulo se puso a prueba pues se utilizó para llevar a cabo el análisis empírico presentado en los siguientes capítulos.

CAPÍTULO 3

Entre la apertura y la restricción: las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (1900-2000)

Antes de analizar las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en la primera década del siglo XXI, es importante presentar una revisión histórica de las principales características de las regulaciones migratorias en ambos casos desde fines del siglo XIX. Sin duda, la observación y comprensión del desarrollo de las regulaciones migratorias a lo largo del tiempo, no sólo permite contextualizar el período a estudiar, sino también resulta fundamental para encontrar elementos de continuidad y de ruptura. Además, a través del recuento histórico, se pueden conocer cuáles fueron las causas principales que guiaron las acciones de los estados frente a los flujos migratorios y, con ello, tener parámetros de referencia de los posibles factores explicativos de las políticas migratorias actuales. Como se mencionó en el capítulo anterior, desde la perspectiva en la que se basa la presente tesis, las políticas deben entenderse como parte de procesos desarrollados a lo largo del tiempo.

En la literatura, Estados Unidos y Canadá han sido clasificados dentro del grupo de países llamado de tradición migratoria cuyas políticas, en lo general, han sido de relativa apertura hacia los inmigrantes. Como se ve en el presente capítulo, efectivamente ambos países comenzaron a tener una entrada importante de migrantes desde el siglo XIX y tuvieron períodos de altos flujos de inmigración, los más importantes a nivel mundial. Sin embargo, en el capítulo también se destaca la existencia de períodos de restricción a la inmigración así como las convergencias y divergencias importantes en las regulaciones migratorias entre ambos casos. Asimismo, en cada período se mencionan algunos de los factores internacionales y nacionales que determinan dichas políticas migratorias.

El capítulo está organizado de la siguiente manera. En la primera parte, se exponen las principales directivas migratorias de Estados Unidos y Canadá de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, caracterizadas por su selectividad racial. En la siguiente sección, la cual comprende el período de 1945 a principios de la década de los años sesenta, se expone cómo el crecimiento económico influyó para que Estados Unidos y Canadá tuvieran políticas migratorias de atracción de mano de obra. Al mismo tiempo, se destaca que ambas políticas no fueron totalmente abiertas, sino que coninuó la selección de los inmigrantes bajo criterios raciales. En la siguiente parte del capítulo se analiza cómo se dio una divergencia en la base de las políticas migratorias canadiense y estadounidense. Si bien ambas eliminaron el criterio racial para admitir a los inmigrantes, al mismo tiempo, se sentaron las bases de sus sistemas de control

migratorio respectivos, las cuales, en buena medida, perduran actualmente. En el caso canadiense, se instauró un sistema de puntos, mientras que en Estados Unidos la reunificación familiar se convirtió en la principal vía por la cual ingresarían los migrantes a su territorio.

En la tercera y última parte del capítulo se presentan los cambios fundamentales en las regulaciones migratorias de ambos países que se dieron desde la década de los años ochenta hasta el 2000. En Estados Unidos, ante el aumento de la migración sin documentos y la necesidad de competir en la economía global, por un lado, se aprobaron nuevas leyes, tanto de amnistía y apertura hacia la migración calificada y, por el otro, regulaciones más restrictivas hacia la migración indocumentada y no calificada. En Canadá el sistema económico mundial y las bajas tasas de fertilidad provocaron que se diera un cambio fundamental en su política de una visión de corto plazo a una de largo plazo, buscando una mayor atracción de migrantes calificados.

3.1 La construcción de las naciones: las políticas migratorias racialmente selectivas y de empleo temporal.

En los estudios donde se hace una revisión histórica de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá, existe una periodización muy similar para el análisis de las mismas. Los criterios tomados en cuenta por los autores para definir las etapas de las leyes migratorias han sido –en la mayoría de los casos- la apertura o restricción relativa de dichas regulaciones a lo largo del tiempo. Esto no significa que un período histórico se caracteriza por un cierre o una apertura total hacia la migración, sino más bien que, la tendencia general en una etapa es más bien restrictiva o más bien de apertura. Incluso, se encuentra que las políticas pueden ser más abiertas o más restrictivas en un mismo período dependiendo del flujo migratorio que se pretenda regular (permanente, temporal y refugiados).

Tabla 9. Políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (fines del siglo XIX y principios del XX)

	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
Leyes	<p>Ley de Inmigración 1875: se establecieron los primeros límites para la inmigración.</p> <p>Chinese Exclusion Act 1882: prohibió por unos años la entrada de más inmigrantes chinos.</p> <p>Gentlemen's Agreement con Japón 1907: Estados Unidos se comprometía a permitir la permanencia de japoneses en su territorio, a permitir la entrada de esposas e hijos de japoneses en EUA, siempre y cuando Japón ya no expidiera más pasaportes que quisieran ir a EUA a trabajar.</p> <p>Ley Burnett 1917: Prohibición de admisión a los analfabetas y se estableció Asiatic Barred Zone con la cual se prohibía la entrada de China, India, Malasia, una parte de Rusia y Afganistán y la mayor parte de las islas polinesias.</p> <p>Ley de Cuotas 1921: Limitó cuantitativamente la inmigración la cual no excedería 3% del total de residentes en EUA.</p> <p>Ley de Cuotas 1924: el número de inmigrantes que se aceptarían sería el equivalente a 2% del total de los residentes en EUA de determinado origen nacional. Se creó la Patrulla Fronteriza</p> <p>1929: Se penalizó el ingreso de extranjeros sin visa.</p>	<p>Ley migratoria de 1896 Control estatal de la migración de manera racialmente selectiva</p> <p>Leyes de inmigración de 1910 y 1919: Prohibición de razas consideradas incompatibles con la cultura canadiense (se restringía la entrada de ciudadanos chinos, indios, japoneses, africanos y caribeños).</p>
Migración permanente	<p>Estatuto General sobre Inmigración: Excluía a pobres y criminales y se estableció un impuesto de 50 centavos para los gastos de inspección al arribo de los extranjeros.</p> <p>Pruebas de alfabetismo</p> <p>1921: cada año</p>	<p>Se permitía la entrada de migrantes sobre todo de Gran Bretaña, Irlanda y estadounidenses. Después se amplió la legislación para alemanes, holandeses, y también rusos, polacos e italianos aunque con reservas.</p> <p>Pruebas de alfabetismo</p>
Migración temporal	<p>Ley sobre Contratación de Trabajo para Extranjeros 1885: sancionaba la contratación e importación de mano de obra barata. Se aprobaba la deportación de inmigrantes si violaban las leyes del contrato de trabajo.</p> <p>1917: Entrada de trabajadores temporales mexicanos y canadienses a petición del Departamento de Trabajo.</p>	<p>El gobierno permitió la contratación de migrantes temporales, sin un programa específico, como los chinos.</p> <p>Principios del siglo XX: se establecieron planes para contratar trabajadores agrícolas provenientes de Europa central y oriental.</p>

Fuente: Elaboración propia

Dentro de la literatura de las políticas migratorias, Estados Unidos y Canadá han sido clasificados dentro del grupo de los estados denominado de tradición migratoria. Como se mencionó en la introducción, ambos países pertenecen al mismo sistema migratorio,

cuyo régimen principal es el poblar los territorios junto con un subsistema de reclutamiento de mano de obra. Tanto en Estados Unidos como en Canadá, la inmigración fue fundamental tanto para la conformación de ambos países como para su desarrollo económico durante el siglo XIX. En ambos países, los migrantes fueron actores clave para la ocupación de los territorios ubicados en la parte oeste, así como para la construcción de los ferrocarriles (Green y Green, 1999; Meyers, 2004). Hasta antes de la última década del siglo XIX, hubo una entrada importante de inmigrantes en los dos países bajo un esquema muy liberal. En Estados Unidos, con la *Homestead Act* (1862) se atrajeron pobladores a la parte del territorio en la costa del Pacífico; dos años más tarde, a través de la *Contract Labor Act*, se permitieron establecer contratos para la migración laboral y en 1868 se celebró un tratado con China gracias al cual los ciudadanos de ambos países podrían viajar, comerciar y los chinos tenían el permiso de permanecer en el territorio, aunque esto no implicaba obtener la ciudadanía (Verea, 2003). Estados Unidos era el principal receptor de migrantes; en el período de 1861 a 1900 ingresaron 14 300 000 inmigrantes, sobre todo de países europeos y algunos de países asiáticos (Verea, 2003; Zolberg, 2006). No obstante, es importante mencionar que, con respecto al porcentaje total de su población, Canadá, en 1913, llegó a recibir un número de migrantes que representaba el 5% de su población total, tres veces más que la mayor cifra que había alcanzado Estados Unidos (Zolberg, 2006).

Desde fines del siglo XIX y hasta la segunda guerra mundial, hubo un paralelismo destacable en las políticas migratorias de ambos casos pues el criterio para la entrada a sus respectivos territorios fue eminentemente étnico-racial. Quienes tuvieron mayores privilegios para la entrada fueron los europeos del norte y del este; en segundo lugar otros europeos (blancos cristianos y judíos) y, por último, los no europeos (Bloemraad, 2011). En los dos países se aprobaron legislaciones antiasiáticas y se firmaron acuerdos con Japón para limitar la entrada de ciudadanos japoneses a Estados Unidos y Canadá (ver Tabla 9).

Los autores coinciden en que la estructura de la economía y los ciclos de la misma, la necesidad de poblar los territorios del oeste y la consolidación de las naciones fueron los factores principales que determinaron las políticas migratorias de esa época (Green y Green, 1999; Meyers, 2004; Zolberg, 2006; Li y Lo, 2009). Incluso Meyers (2004) destaca la importancia de factores internacionales como la primera Guerra Mundial, entre otros conflictos.

Las leyes migratorias en Estados Unidos y Canadá de fines del siglo XIX fueron el antecedente para el momento más restrictivo que se dio a partir de 1910. Como se mencionó, la atracción de inmigración fue fundamental en ambos países para poblar sus respectivos territorios, así como para impulsar el crecimiento económico. Si bien se

había privilegiado la admisión de migración europea, también hubo una entrada importante de migración asiática, con el fin de obtener mano de obra en diversos sectores tales como la construcción del ferrocarril.⁷

Sin embargo, las recesiones económicas, primero entre 1873 y 1877 y, después, entre 1882 y 1885, provocaron la restricción de la inmigración china, la cual había tenido un crecimiento considerable (Meyers, 2004). Estados Unidos comenzó el cierre de las puertas hacia la inmigración asiática en 1882 con la *Chinese Exclusion Act*, con la cual se suspendía la entrada de trabajadores chinos por 10 años; asimismo, los que ya estaban en territorio estadounidense no podrían adquirir la ciudadanía y se les cobraría un impuesto por su estancia en el mismo. De manera similar, en Canadá la exclusión de los chinos se dio en 1885 y, posteriormente, la de los indios en 1905. Incluso a nivel subnacional en ambos casos se dieron leyes antinmigrantes en California y British Columbia. Posteriormente, en la primera década del siglo XX los dos países firmaron acuerdos con Japón para frenar la inmigración de japoneses a sus respectivos territorios.

El clima antinmigrante y el cierre de puertas hacia la inmigración asiática no sólo fue producto de la situación económica, sino también de la formación y/o consolidación de los estados así como la construcción de sus respectivas identidades nacionales (Hoerder, 1999; Zolberg, 2006; Triadafilopoulos, 2011). El Acta de Exclusión China en Estados Unidos representó un acto sin precedentes del gobierno federal no sólo para controlar la entrada de los inmigrantes, sino también para conservar la pureza racial de la sociedad (Tichenor, 2002). En el mismo sentido, la unificación en Canadá, desde 1870 hasta la Primera Guerra Mundial, se dio bajo ciertas ideas y una de ellas era la superioridad de las personas provenientes de los países de habla inglesa (Hoerder, 1999). Como sugieren Esteban y López-Sala (2010), la consolidación del estado-nación estuvo guiada por la política de *White Canada* la cual consistió en limitar la entrada de población no blanca. La adopción de una política de esta naturaleza responde en primer lugar, al deseo de construir y preservar una sociedad y un sistema político similar al del Reino Unido. Por ende, se buscaba que la población de algunos países europeos tuviera un papel clave en el proceso de la formación del estado nación y, por el contrario, había otras razas que eran consideradas como inconvenientes o incompatibles con el ideal de construcción de la nación.

⁷ En Canadá, el número de asiáticos ascendía a varios miles en 1881 y en Hong Kong fueron reclutados más de 15 000 ciudadanos chinos. El número procedente de ciudadanos de ese continente superaba los 24 000 en 1901 llegando a representar el 11% de la población de la provincia de Columbia Británica (Esteban y López-Sala, 2010).

En las primeras décadas del siglo XX continuó la tendencia que se había gestado en los últimos años del siglo anterior y, de hecho, las medidas antiasiáticas se exacerbaban.

En Estados Unidos, bajo el Acta de Inmigración de 1917, se aceptó la prueba de alfabetismo como criterio para la selección de inmigrantes; se excluyó el ingreso a los migrantes asiáticos, se aumentó el impuesto por persona y se aprobó el poder de deportar a los extranjeros que fueran acusados de ciertas ofensas. Al siguiente año, en medio del clima de la Primera Guerra Mundial, las medidas migratorias le otorgaron al ejecutivo la facultad de retener la entrada de extranjeros cuya presencia atentara en contra de la seguridad pública en tiempos de guerra o de emergencia nacional y requirió que los ciudadanos estadounidenses tuvieran un pasaporte vigente para entrar y salir del territorio estadounidense.

En 1921 y 1924, el Congreso estadounidense aprobó las actas de cuotas por origen nacional, con las cuales se limitó el número de extranjeros que podían entrar a territorio estadounidense. El Acta de 1921 limitó el número de migrantes de cada nacionalidad al 3% del total del inmigrantes de esa nacionalidad que vivían en EUA en con respecto al censo de 1910; y la migración europea se limitó a 350 000 personas al año. Posteriormente, el Acta de 1924 limitó aún más el número de migrantes de cada nacionalidad al 2% del total de migrantes de esa nacionalidad que estaban en EUA en 1890 y la entrada de europeos se restringió a 150 000 al año (Zolberg, 2006).

De manera muy similar, en Canadá se aprobó el Acta Migratoria de 1919, mediante la cual se estableció que se les debía aplicar una prueba de alfabetismo a los migrantes para que pudieran ingresar al territorio canadiense. Además, el ejecutivo adquirió mayores facultades en el control de la inmigración pues se aprobó que el gobierno federal mediante las *orders in council* (órdenes del Consejo o decretos) podía limitar el número de migrantes admitidos. Posteriormente, con el Acta de 1923 se hizo una división entre las naciones preferentes y las no preferentes. Los países primeros fueron Gran Bretaña, los Estados Unidos, Irlanda, Australia, Nueva Zelanda y Sudáfrica. Quienes aplicaban del norte y oeste de Europa eran tratados casi como de los países preferentes. Mientras que quienes provenían del sur de Europa y de Europa del este enfrentaron regulaciones más estrictas (Green y Green, 1999).

Como se mencionó al inicio de este capítulo, dentro las etapas caracterizadas por políticas migratorias restrictivas, también existieron medidas de apertura, hecho que puede generar consecuencias profundamente contradictorias. En ambos casos hubo una aceptación de la migración temporal, en tiempos de prosperidad económica y bajo el contexto de la Primera Guerra Mundial, proveniente de países que en las leyes migratorias no eran considerados como prioritarios. Por ejemplo, ante la falta de

trabajadores asiáticos y una considerable reducción de mano de obra en sectores clave de la economía del oeste estadounidense, en particular en los servicios ferroviarios, la minería, la agricultura y la construcción, los empleadores recurrieron a la mano de obra de otros países como México (Durand, Massey y Malone, 2009). De hecho, ante la ley Migratoria de 1917, en la cual se restringió la inmigración a través de medidas como la prueba de alfabetismo y la exclusión asiática, el Departamento de Trabajo impulsó una excepción para admitir trabajadores temporales mexicanos y canadienses. En el mismo sentido, en las leyes de 1921 y 1924 los mexicanos quedaron exentos de las cuotas establecidas. En Canadá, en 1925 se aprobó el *Railways Agreement* con el fin de reclutar familias de agricultores y de granjeros de países de Europa del este, ante la escasez de mano de obra de los países preferentes (Green y Green, 1999). Cuando eran momentos de crecimiento económico la demanda de estos trabajadores crecía y en aquellas épocas de recesión no se les contrataba e incluso se les deportaba.

Para la década de los años treinta, ante la crisis de 1929, los dos países aprobaron medidas migratorias súmamente restrictivas. Como consecuencia, la migración, en general, disminuyó de manera considerable, alcanzando su nivel más bajo en ese período. En el caso canadiense, ante una tasa de desempleo de 11%, con la *Order in Council* PC 695 de 1931 la inmigración se cerró prácticamente para todos los países, con excepción de Gran Bretaña y Estados Unidos (Green y Green, 1999). En Estados Unidos, autores como Durand, Massey y Malone (2009) le llaman la era de las deportaciones, pues, como su nombre lo indica, la expulsión y reducción de los migrantes fue considerable. Durante la década de 1920 el flujo anual de migrantes con documentos alcanzó un promedio de 46 000, sin embargo en la siguiente década el máximo fue de 2, 700 (Durand, Massey y Malone, 2009).

3.2 De la inmigración racialmente selectiva a la apertura: 1945-1965

En esta etapa, nuevamente las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá tuvieron más similitudes que diferencias, mismas que respondieron tanto a factores, a nivel internacional y doméstico, así como a los actores y sus intereses de sus sistemas políticos respectivos. En general, en la política hacia la migración permanente prevaleció una visión más bien restrictiva, y al mismo tiempo, hubo una política abierta hacia el refugio y la migración temporal.

Las regulaciones migratorias en esa época fueron en el caso estadounidense la ley *McCarran-Walter* aprobada en 1952 y en el caso de Canadá la *Immigration Act* de 1956 (ver Tabla 10). En ambas leyes, se estableció una preferencia por la entrada de inmigrantes europeos, aunque se incluyeron cuotas para los ciudadanos de otros países. En la ley estadounidense se eliminaron las restricciones raciales, pero se

mantuvo un sistema de cuotas basado en las nacionalidades y regiones, dando prioridad a los países de Europa. El capítulo uno de la *McCarran-Walter Act*, dentro del apartado titulado migración, hace referencia al sistema de cuotas pues anualmente se estableció un determinado número de visas para las regiones del mundo. Además, la ley permitía al gobierno deportar a los inmigrantes que estuvieran involucrados en actividades subversivas y los que estuvieran asociados con el comunismo.

De igual manera, en Canadá se establecieron cuotas para el ingreso de los inmigrantes, donde los ciudadanos europeos tenían preferencia, aunque también se aprobaron cuotas para ciudadanos de India, Pakistán y Ceylán (actualmente Sri Lanka). La ley le otorgó facultades explícitas al gabinete de emitir *orders in council*, es decir, decretos para que los flujos migratorios respondieran de acuerdo con las necesidades económicas y sociales. La ley no discriminaba específicamente a determinados grupos de migrantes, sin embargo le daba la facultad al gabinete para negar la entrada a personas cuyas costumbres no fueran compatibles con la cultura canadiense.

Con respecto a la migración temporal, en Estados Unidos desde 1942 se había creado el Programa Bracero (*Emergency Farm Labor Program*), y se estableció de manera legal y supervisada, -aunque no en todo momento ocurrió así- la contratación de trabajadores temporales mexicanos en la agricultura estadounidense. Posteriormente, en 1943 se creó otro de los programas de trabajadores temporales, el *British West Indian Temporary Alien Labour Program* (BWITALP) creado para la contratación de trabajadores de Bahamas, Barbados y Jamaica en los sectores de frutas, vegetales y caña de azúcar en la costa este. Con el Acta de 1952, este programa quedó absorbido bajo la regulación de las visas H2 (Trigueros, 2008).

En Canadá, si bien la contratación de trabajadores temporales no se institucionalizó, como en el caso estadounidense, el estado impulsó, al igual que en la etapa anterior, promovió el ingreso de este tipo de trabajadores. En un primer momento, el gobierno impulsó la atracción de los veteranos de guerra y los refugiados como trabajadores temporales y, posteriormente, promovió la entrada de migrantes provenientes del sur de Estados Unidos, del Caribe y de Portugal (Preibisch, 2011).

Finalmente, también se dieron cambios en la política hacia los refugiados. En 1945 el ejecutivo en Estados Unidos llevó a cabo una acción independiente del Congreso, con la cual dio la orden de recibir a los desplazados por la guerra, en especial a los sobrevivientes del holocausto. Después, en 1953 se aprobó la ley de Refugiados con la cual se aceptaron a 200 000 personas más.

En el caso de Canadá, entre 1947 y 1953 se admitieron alrededor de 250 mil refugiados, los cuales provenían de Polonia, Ucrania, Alemania, Austria, Hungría entre otros (Kelley y Trebilcock, 1998: 313).

Tabla 10. Leyes migratorias y admisiones en Estados Unidos y Canadá (1945-1965)

	Estados Unidos	Canadá
Admisiones	Aumentaron. 1940 a 1949: 856 608 personas se convirtieron en residentes permanentes 1950-1959: 2, 499 268 “	Aumentaron. 1950 a 1959: 2,151, 505 personas se convirtieron en residentes permanentes
Migración permanente	<i>Mc-Carren Walter Immigration Act</i> (1952) Cuotas por orígenes nacionales 150 000 para individuos del hemisferio oriental. Sin cuota para el hemisferio occidental	<i>Immigration Act</i> (1956) Cuotas por orígenes nacionales. Preferencia para ciudadanos ingleses y franceses. Cuotas para ciudadanos de la India.
Migración temporal	Programa Bracero con México (1942-1964)	Contratación de trabajadores temporales por parte de los agroempresarios con intervención del gobierno para la contratación de japoneses y prisioneros de guerra alemanes. Después de la guerra se contrataron a veteranos y desplazados.
Refugiados	Ley de Refugiados (1953)	Aumenta ingreso de refugiados (Polonia, Ucrania, Alemania, Austria, Hungría)

Fuente. Elaboración propia

3.2.1 Estados Unidos y su política migratoria en la posguerra: entre la Guerra Fría y el crecimiento económico

Después de la Segunda Guerra Mundial, el acelerado crecimiento económico y la Guerra Fría fueron factores fundamentales que determinaron el rumbo de la política migratoria estadounidense. Por una parte, el crecimiento económico y la demanda de mano de obra, sobre todo en la agricultura, así como algunos intereses en política exterior, pugnarón por una política migratoria más liberal. Por la otra, la preferencia por los migrantes europeos, así como el conflicto con el bloque comunista condujeron a la restricción del ingreso de migrantes por la vía permanente.

En los países desarrollados, hubo un rápido crecimiento industrial, el cual estuvo acompañado de una demanda de mano de obra. Las economías de la OCDE crecieron,

en promedio 5% al año. En Estados Unidos, hubo un aumento en la productividad y hubo una mecanización así como crecimiento de grandes corporaciones en la agricultura, las cuales dependían de una mano de obra numerosa para las cosechas (Zolberg, 2006). En el caso de Canadá, hubo un boom económico desde 1946 hasta la década de los años sesenta aproximadamente. Se hicieron inversiones importantes en los sectores manufactureros, de recursos naturales y el gobierno invirtió en infraestructura. El Producto interno Bruto canadiense creció de 5.7 billones de dólares en 1939 a 36 billones de dólares en 1962 (Kelley y Trebilcock, 1998).

Ante el crecimiento económico y la demanda de mano de obra, Estados Unidos recurrió nuevamente a la contratación de trabajadores temporales. La diferencia con respecto al período anterior es que era la primera vez que se reglamentaba el número, las características, forma de contratación y derechos de los trabajadores (Trigueros, 2008). La necesidad de mano de obra en el contexto de la Segunda Guerra Mundial, y posteriormente la Guerra de Corea, impulsó la creación de dos programas de contratación de trabajadores temporales: el *British West Indian Temporary Alien Labor Program* (BWITALP) en 1943 y el *Emergency Farm Labour Program* mejor conocido como el Programa Bracero (1942-1964). El primero permitió la contratación de trabajadores para los sectores de frutas, vegetales y caña de azúcar bajo el memorandum de entendimiento entre los gobiernos de Estados Unidos y Bahamas, Barbados, Canadá y Jamaica. Mediante el Programa Bracero, por primera vez, los migrantes mexicanos pudieron acceder al trabajo agrícola estadounidense de manera legal, regulada y con supervisión, aunque muchas veces esto sólo fue en el papel (Durand, 2006; Trigueros, 2008). El programa funcionó bajo el acuerdo formal entre ambos gobiernos, donde México pudo negociar diversas cláusulas para la protección de los trabajadores. Al terminar la guerra, el programa continuó, pero con ciertas modificaciones; el gobierno mexicano tuvo menor margen de negociación y las condiciones para los trabajadores empeoraron. En la época en la que duró el programa 1942-1964 se contrataron alrededor de 3.3 millones de trabajadores mexicanos como braceros (Trigueros, 2008).

Posteriormente, estos acuerdos quedaron absorbidos en la ley de 1952 en la cual se incluyó la categoría de trabajadores temporales (no inmigrantes)⁸. De hecho, es la primera vez que se consideraba la contratación de trabajadores temporales en ciertas

⁸ La política migratoria estadounidense establece dos categorías de admisión los inmigrantes y los no inmigrantes. Dentro de los primeros se encuentran los extranjeros que han sido admitidos por las autoridades para poder residir en forma definitiva en Estados Unidos y, posteriormente, podrán optar por la ciudadanía. La categoría no inmigrante incluye a las personas que fueron admitidas en territorio estadounidense por un tiempo o propósito definido; dentro de esta categoría se encuentran los turistas, visitantes, estudiantes, inversionistas, comerciantes y trabajadores temporales (Verea, 2003).

ocupaciones durante los momentos de escasez. En la ley se hace la diferencia entre trabajadores calificados, cuya entrada se regula a través de las visas H1, y los no calificados, a quienes les corresponden las visas H2. Las visas para los trabajadores no calificados (H2) se crearon para cubrir la demanda de trabajo agrícola en el este del país, pues los contratos con los agricultores mexicanos quedaron fuera y se mantuvieron dentro del Programa Bracero (Verea, 2003; Trigueros, 2008).

A la par del ingreso de trabajadores temporales con las visas estipuladas por la ley y el Programa Bracero, ingresó un número importante de migrantes sin documentos. Como afirma Zolberg (2006), los empresarios agrícolas conseguían mano de obra mediante el programa bracero o fuera del mismo, lo cual se explica, en parte, porque la demanda de mano de obra superaba al número de visas otorgadas y por el vacío legal en las propias leyes para no sancionar a los empleadores. Aun cuando en la ley de 1952 se estableció que era ilegal transportar, encubrir o inducir, directa o indirectamente la entrada de migrantes sin documentos a Estados Unidos, los empleadores quedaron excluidos de esta medida después de presionar a los legisladores y obtener la enmienda denominada *Texas Proviso* (Calavita, 1982; Durand, 2006). A través de ésta, si bien se prohibía transportar migrantes sin documentos, se permitía la contratación de los mismos pues el empleador no estaba obligado a comprobar la situación legal de los trabajadores.

El contexto de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias así como la Guerra Fría fueron fundamentales para entender la dirección de las regulaciones hacia la migración permanente. La emergencia de Estados Unidos como potencia mundial y su política exterior marcada por la contención del comunismo y la formación de alianzas para mantener su seguridad, propició la apertura hacia los aliados y, al mismo tiempo, el cierre de sus fronteras a quienes se concebían como un peligro para su seguridad por ser parte del bloque comunista (Meyers, 2004). A pesar de los debates al interior del Congreso, hubo una continuidad con el período anterior, pues el ingreso de los migrantes permanentes de los países europeos siguió siendo prioritario en la Ley McCarran-Walter (1952).

De acuerdo con Tichenor (2002), hubo un enfrentamiento entre entre dos visiones: la aislacionista y la internacionalista. Bajo la primera, los legisladores liberales Hubert Humphrey, Lehman y James Roosevelt promovieron una iniciativa de reforma migratoria la cual contemplaba un aumento en las admisiones anuales, dar énfasis en la reunificación familiar y eliminar todas las formas de discriminación racial de las leyes (Tichenor, 2002). En el mismo sentido, al interior de la sociedad civil, se manifestaron grupos en pro de los derechos civiles y la no discriminación, como consecuencia del racismo de la segunda guerra mundial y del cambio en la composición de la población

en las ciudades estadounidenses.⁹ Algunas de estas movilizaciones se dieron específicamente para la eliminación de las cuotas para los inmigrantes. Por el otro lado, los aislacionistas, como el senador Pat McCarran (Demócrata por el estado de Nevada), respaldados por algunas organizaciones como *Veterans of Foreign War* (VFW) y la *American Legion*, abogaban por la continuidad del sistema de cuotas basado en el origen nacional bajo el supuesto de que los migrantes representarían una competencia en el mercado laboral, con el regreso de los hombres de la guerra y con el crecimiento de la población estadounidense (Tichenor, 2002; Zolberg, 2006).¹⁰ Los temores hacia la inmigración se exacerbaban con el macartismo, con el cual se propagó la idea de que se debía proteger al país de las infiltraciones comunistas. La ley contenía cláusulas para revisar y deportar a los migrantes que fueran considerados por el gobierno como políticamente subversivos o que pusieran en riesgo la seguridad nacional. De hecho, desde la ley de Seguridad Interna de 1950 se les exigía a los extranjeros en territorio estadounidense que reportaran su dirección una vez al año; además la ley permitió la deportación de extranjeros considerados subversivos. (Meyers, 2004).

La ley se aprobó después de un amplio debate entre las posturas antes mencionadas, donde prevaleció más bien el aislacionismo. Las visas se otorgaron para habitantes de los países europeos (norte y oeste) de manera proporcional, dependiendo de la representación que cada uno de estos países tenía en la composición nacional de los Estados Unidos (a Gran Bretaña le correspondía el mayor número de visas, seguida de Alemania y en tercer lugar Italia). Se establecieron cuotas reducidas para

⁹ Por un lado, las ciudades se volvieron racialmente más diversas y muchas minorías empezaron a extenderse por la costa este y oeste. Algunas organizaciones como la *National Association for the Advancement of Colored People* (NAACP) impulsaron la creación de legislaciones antidiscriminatorias. En ese sentido algunos estados empezaron a crear políticas en contra de la discriminación como Nueva York en 1945. Para 1951 seis estados más y una docena de ciudades siguieron estos pasos. Al mismo tiempo, con las acciones racistas llevadas a cabo en la Segunda Guerra Mundial, sobre todo el movimiento antisemita, el movimiento contra la discriminación tomó fuerza y amalgamó a diversas organizaciones de judíos, de la Iglesia, la Asociación Nacional de la Educación quienes se manifestaron en contra del antisemitismo y de la discriminación (Zolberg, 2006).

¹⁰ En el territorio estadounidense en 1920 eran 106.5 millones de habitantes; para 1950 el número de habitantes fue de 151.7 millones y diez años más tarde alcanzó los 180 millones de personas (Zolberg, 2006: 295). La mayor parte de la población comenzó a estar en las ciudades y suburbios y cada vez más empezaron a ser racialmente diversas. La población negra e hispana de las ciudades del centro creció rápidamente de un 10% en 1940 a un 33% en 1950 (Zolberg, 2006: 296). De manera paulatina se empezaron a combatir la discriminación hacia las minorías y el rechazo a la inmigración como había sido en la década de los años veinte. Sin embargo, aún persistía y siguió teniendo fuerza una postura aislacionista. Algunos análisis de la opinión pública de la época indican que la mayoría se oponía a una mayor entrada de refugiados y de inmigrantes. En 1946, 72% de los encuestados desaprobaron el plan de Harry Truman de permitir una mayor entrada de refugiados a territorio estadounidense pues se pensaba que traerían inestabilidad en el empleo y social. Los medios de comunicación también contribuyeron a difundir la migración como un problema (Zolberg, 2006).

algunos países de Asia (Borjas, 1991).¹¹ Como explica Tichenor (2002), a pesar de que la ley tenía un toque antirracista al establecer que el derecho de toda persona a volverse un ciudadano de los Estados Unidos no podía ser negado por motivos de raza, sexo o porque dicha persona estuviera casada, en realidad, la mayoría de los migrantes que podían entrar al territorio estadounidense provenían de Europa.

Con el inicio de la Guerra Fría y el papel que Estados Unidos tomó en la reestructuración de Europa¹², el ejecutivo promovió la recepción de los desplazados y refugiados provenientes del continente europeo, es decir, la política de refugio fue abierta para ciertos grupos. En 1945, el presidente Harry Truman llevó a cabo una acción independiente del Congreso, con la cual dio la orden de recibir a los desplazados por la guerra, en especial a los sobrevivientes del holocausto, como respuesta a la presión de organizaciones judío americanas.¹³ Además, para el ejecutivo quitar las cuotas por origen nacional en la legislación migratoria servía para mandar una señal al exterior de cómo Estados Unidos, que consolidaba su posición como potencia mundial, veía al resto de los países. Como menciona Tichenor (2002) desde Truman hasta el gobierno de Lyndon B. Johnson, hubo una preocupación por parte del ejecutivo de eliminar el sistema de cuotas en la legislación migratoria con el fin de mandar una señal al resto del mundo de que el sistema democrático estadounidense no era uno en el que se menospreciaba a los ciudadanos, sobre todo de los países menos desarrollados.

El mismo interés en política exterior de contener al comunismo, permitió Estados Unidos tuviera una política migratoria de apertura hacia las personas que querían salir de los países comunistas como de Europa del Este y después de Cuba y el sudeste

¹¹ En el caso de los países asiáticos se otorgaba un número muy limitado de visas (100 al año) y en cuanto a los países de América del Norte y del Sur no había cuotas, ni restricciones en cuanto al número de visas que se otorgaban; sin embargo, los migrantes que aplicaban para obtener algún tipo de visado tenían que cumplir con una larga lista de requisitos referentes a su estado de salud, así como a sus antecedentes políticos y morales. (Borjas, 1991).

¹² El período de la Guerra Fría se caracterizó por el reparto global de fuerzas entre Estados Unidos y la URSS. En 1947, el presidente estadounidense Harry Truman (1945-1953) proclamó la doctrina que lleva su nombre lanzado de manera oficial la política de contención al comunismo basada en la propuesta realizada un año antes por el diplomático estadounidense George Kennan. La doctrina se basaba en varias ideas. Una era que la Unión Soviética trataría de conquistar al mundo en nombre del comunismo internacional, mediante una larga lucha en contra del mundo capitalista. Por lo tanto, como sugirió Kennan, los objetivos de la política exterior de Estados Unidos eran proteger la seguridad de Estados Unidos de cualquier intervención. Además, se tenía que fortalecer al resto de las naciones y campos considerados amenazados, a través de un orden mundial para el desarrollo pacífico de una serie de puntos geográficos dependiendo de la política soviética. Otro objetivo fue otorgar ayuda económica y financiera a los gobiernos de los países, no sólo para lograr la reconstrucción estabilidad económica, sino para el desarrollo de procedimientos políticos disciplinados y no mediante una intervención directa (Insulza, 1984).

¹³ El Presidente Truman ordenó al Departamento de Estado abrir oficinas consulares cerca de los campos de concentración y que extendieran visas preferenciales a los sobrevivientes. Se estima que con la directiva se otorgaron alrededor de 40 000 visas, de las cuales la mayoría fueron para los refugiados judíos (Tichenor, 2002).

asiático.¹⁴ De hecho, en mayo de 1948 el presidente firmó la *Displaced Persons Act*. Entre 1948 y 1951, alrededor del 40% de los permisos para refugiados se destinaron a los alemanes, polacos, rusos, griegos, yugoslavos y checoslovacos (Meyers, 2004). Posteriormente, una vez que Dwight Eisenhower hubo una continuidad con la apertura a determinados flujos migratorios. Eisenhower pidió una revisión de las leyes migratorias para aceptar más ciudadanos que salían de países con gobiernos comunistas y, en 1953, se aprobó la *Refugee Relief Act* con el fin de admitir al territorio estadounidense un mayor número de personas fuera de los límites impuestos por el sistema de cuotas. Entre 1952 y 1965, 3 500 000 migrantes fueron admitidos fuera del sistema de cuotas (Abrahams, 1984: 109). Los migrantes que el gobierno de Eisenhower admitió, provenían de países como Alemania, Italia, Grecia, Hungría, posteriormente China y Cuba como parte de la política de Washington de acoger a personas que huían de regímenes comunistas así como de apoyar a países para evitar que se consolidaran en ellos gobiernos comunistas.¹⁵

3.2.2 El inicio de la transición de un sistema de cuotas hacia la expansión migratoria en Canadá

Al igual que en el caso estadounidense, en Canadá hubo un boom económico desde 1946 hasta la inicios de la década de los años setenta aproximadamente. Se hicieron inversiones importantes en los sectores manufactureros, de recursos naturales y el gobierno invirtió en infraestructura. El Producto interno Bruto canadiense creció de 5.7 billones de dólares en 1939 a 36 billones de dólares en 1962 (Kelley y Trebilcock, 1998). Por lo tanto, ante la necesidad de mano de obra, la migración se consideró un asunto prioritario en la política nacional.

Otro factor fundamental para Canadá fue incrementar el tamaño de su población. Como mencionan Esteban y López Sala (2010), en esta etapa (1945-1965) la inmigración fue uno de los factores que permitió que la población canadiense se duplicara pues el reclutamiento de migrantes se acompañó con medidas para su instalación definitiva e integración a la sociedad canadiense.

¹⁴ En 1952 el presidente Truman aseguró que Estados Unidos no tenía que rechazar a los refugiados provenientes de los países comunistas. Por el contrario, debía recibirlos ante la valentía de esas personas de haber “escapado del barbarismo” (Meyers, 2004).

¹⁵ Durante el gobierno de Eisenhower además de la *Refugee Relief Act* se aprobaron otras leyes con el fin de poder ampliar el límite de las cuotas para ciertos países debido a las coyunturas. Por ejemplo, el Congreso aprobó la *Hungarian Refugee Adjustment Act*. Posteriormente, en 1958 se aprobó la *Azores and Netherlands Refugee Act* que permitió la admisión de personas desplazadas ante el temblor en las islas Azores, así como para los ciudadanos holandeses que pudieron salir de Indonesia, donde se había instaurado el régimen de Sukarno. Finalmente, la *Cuban Adjustment Act* de 1966 permitió la recepción de cubanos que querían salir de territorio cubano ante la instauración del gobierno de Fidel Castro (Meyers, 2004).

Así, bajo el gobierno de Mackenzie King, algunos de los objetivos de la política migratoria fueron: la promoción del crecimiento de la población; que la inmigración ayudaría al desarrollo económico promoviendo el crecimiento del mercado y que la inmigración tenía que estar asociada con la capacidad de absorción del mercado. Al mismo tiempo, otro de los objetivos dentro de la ley fue que la migración tenía que ser selectiva y no debía cambiar las características básicas de la población canadiense (Hawkins, 1972). Al igual que en el caso estadounidense, la política migratoria canadiense no era totalmente abierta, más bien era de carácter selectivo. En ese sentido, la Ley de Inmigración de 1956 contempló los objetivos mencionados con anterioridad y la raza continuó siendo uno de los criterios para la elección de los migrantes tal y como se había establecido a fines del siglo XIX con la política de *White Canada*.

De acuerdo con Green y Green (2004), un aspecto a destacar es que hubo tensión entre los objetivos de la política migratoria. Por un lado, el gobierno canadiense buscaba que la migración sirviera para metas de largo plazo, como el crecimiento de la población o como el desarrollo económico, pero por el otro lado, el gobierno también buscaba adecuar el flujo anual de inmigrantes a las condiciones del mercado laboral. De hecho, este conflicto entre los objetivos de la política migratoria (a corto y largo plazo) se reflejó a nivel institucional. Mientras que el Departamento de Ciudadanía y Migración abogaba por la visión a largo plazo, el Departamento del Trabajo consideraba que los niveles de migración tenían que estar basados en los ciclos económicos (Hawkins, 1972).

En realidad se aplicaron las dos perspectivas mencionadas con anterioridad. Al igual que en el caso estadounidense, una parte de la política migratoria canadiense también contempló los programas de trabajadores temporales. Ante las necesidades económicas de corto plazo de los mercados laborales, los empresarios agrícolas, por ejemplo, presionaron al gobierno para obtener mano de obra, en parte para mantener la competitividad frente a otros países como Estados Unidos, que estaba haciendo uso del Programa Bracero. Asimismo, los empleadores manifestaron que, ante la expansión económica y la falta de población, no era posible reclutar la cantidad de empleados suficientes sólo en territorio canadiense (Hennebry, 2012). Para atender a estas necesidades, el gobierno adoptó esquemas de contratación de trabajadores temporales y, en un principio, al igual que el resto de la política migratoria, se pretendió que los inmigrantes reclutados procedieran de los países europeos preferentes. Sin embargo, ante la falta de mano de obra y, posteriormente, con la recuperación económica de Europa, se contrataron trabajadores de otros países, con lo cual se relajaba el principio del *White Canada* establecido en la ley. Con la orden del Consejo PC 785 se incluyeron

personas provenientes del sur de Europa, sobre todo Portugal, y otras regiones como el Caribe. (Green y Green, 2004; Preibisch, 2011). Asimismo, con dichas medidas el gobierno canadiense también buscó promover la cooperación a la cual se había comprometido con los países europeos después de la guerra. Por ejemplo, la Orden PC 2180 permitía la entrada de veteranos de guerra polacos, familias de granjeros holandeses, así como otros individuos desplazados.

Es importante mencionar que los diferentes gobiernos en Canadá constantemente han usado hasta la actualidad este tipo de medidas, como los decretos y órdenes del Consejo, para cambiar la política migratoria con el fin de que sea un proceso más rápido y se evite el debate público.¹⁶ Como el propio gobierno canadiense explicaría más tarde “preferimos usar regulaciones más que estatutos para llevar a cabo las políticas migratorias pues las primeras pueden ser cambiadas con relativa rapidez y facilidad” (García y Griego, 1994). A diferencia de Estados Unidos, se empezaron a generar una serie de arreglos institucionales en el sistema político canadiense donde la política migratoria empieza a ser un asunto en el cual el ejecutivo tiene mayor autonomía y margen de acción con respecto de los grupos de presión.

Al igual que en el caso estadounidense, el tema migratorio fue relevante en la agenda de política exterior y hubo una mayor apertura hacia ciertos flujos, sobre todo de refugiados. Uno de los principios de Canadá en su política exterior fue mantener su tradición de ser un país con una política exterior multilateral y con una visión internacionalista bajo la cual se busca la estabilidad del sistema internacional así como evitar guerras entre los estados. Como parte del interés de Canadá en la reconstrucción europea, fue de suma importancia la entrada de refugiados al territorio canadiense. Entre 1947 y 1953 se admitieron alrededor de 250 mil refugiados, los cuales provenían de Polonia, Ucrania, Alemania, Austria, Hungría entre otros (Kelley y Trebilcock, 1998: 313). Asimismo, la posición geográfica Canadá, como parte de la zona de influencia de los Estados Unidos, ha restringido las posibilidades de que a lo largo de su historia el país actúe de manera independiente en asuntos de seguridad y de política exterior. En esa época el gobierno canadiense tuvo presión por parte del bloque occidental para su fortalecimiento frente al bloque comunista y cooperó con Estados Unidos en acciones de seguridad y en instituciones multilaterales de seguridad como la OTAN en 1949 y un acuerdo bilateral de defensa con Estados Unidos (NORAD) (Hristoulas, 2010).

¹⁶ Los partidos políticos en el poder han desalentado el debate público en materia migratoria ya sea al interior del Parlamento o fuera del mismo pues consideran que puede ser potencialmente dañino para la unidad nacional ya que es un tema que involucra muchas emociones. Por lo tanto, muchas veces los gobiernos utilizan otras vías, diferente a la aprobación de leyes, como las órdenes del consejo para hacer reformas a la regulación migratoria (Dirks, 1995).

3.3 De las políticas migratorias racialmente selectivas al sistema de puntos y la reunificación familiar.

Tabla 11. Leyes migratorias en Estados Unidos y Canadá (1960-1980)

2. Período de puertas abiertas (1960-1980)	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
Leyes	<p>1965 <i>Immigration and Nationality Act (Hart-Celler Act)</i>: se elimina el sistema preferencial de cuotas por orígenes nacionales.</p> <p>Cuota de 20 000 por año por país</p> <p>Ingreso vía reunificación familiar (80%)</p> <p>Ingreso vía económica (20%)</p> <p>Para los mexicanos se pone un límite de 66 000 visas (con el fin de reducirla a 20 mil)</p>	<p>1962: eliminación del sistema de cuotas por orígenes nacionales.</p> <p>1967 <i>Immigration Regulations</i>: Sistema de Puntos. Énfasis en la entrada de migrantes por la vía económica.</p> <p>Ley de Inmigración de 1976 (puesta en marcha 1978): mayor universalidad. Apertura para recibir migración sin importar la raza o el país; se amplía la reunificación familiar.</p>
Migración temporal	<p>Termina el Programa Bracero</p> <p>Se mantiene la clasificación de visas H1 y H2 para trabajadores temporales, pero aún no se incluye a los mexicanos.</p>	<p>PTAT Acuerdos bilaterales para trabajadores agrícolas: con Jamaica (1966); con Trinidad y Tobago y Barbados (1967); con México (1974).</p> <p>TFWP (Temporary Foreign Worker Program): 1973 para reclutar trabajadores temporales calificados.</p>
Refugiados	<p>En la 1965 <i>Immigration and Nationality Act (Hart-Celler Act)</i>: se define el término de refugiado.</p> <p>1977 Indochinese Refugee Act</p> <p>1980 Refugee Act</p>	<p>Ley de Inmigración de 1976: se establece y queda regulada la categoría de refugiado para ingresar a territorio canadiense.</p>

Fuente: Elaboración propia

A partir de la década de los años sesenta los dos países llevaron a cabo cambios fundamentales en sus políticas migratorias. Por un lado, en ambos casos se eliminó el sistema de inmigración discriminatorio basado en orígenes nacionales y, por el otro, las nuevas políticas diseñadas por los gobiernos estadounidense y canadiense tomaron rumbos distintos. Mientras que en Canadá el criterio fundamental para otorgar las visas

fue de carácter económico, en Estados Unidos los lazos familiares con los ciudadanos y residentes de Estados Unidos constituyeron el pilar más importante de la inmigración.

En esta etapa, en Estados Unidos se aprobó la *Immigration and Nationality Act* en 1965. Bajo esta nueva ley ninguna persona podría ser discriminada para adquirir una visa por su raza, sexo o nacionalidad.¹⁷ Los criterios para la admisión de inmigrantes fueron: el económico y el de la reunificación familiar, este último fue prioritario para el ingreso legal de los migrantes.¹⁸ Por primera vez se otorgó la posibilidad de que los ciudadanos de todos los países llegaran a su territorio y se aumentó e impuso un número de 170 000 visas para países que no pertenecieran al hemisferio occidental. Para los parientes inmediatos (hijos, esposos y padres) de ciudadanos estadounidenses se admitirían de manera ilimitada.

De la misma manera, en Canadá se eliminó el sistema discriminatorio de cuotas basado en orígenes nacionales y étnicos. A diferencia del caso estadounidense se aprobó un sistema migratorio en el que el criterio más importante para la admisión fue el parentesco con ciudadanos canadienses y residentes, y las calificaciones personales de los migrantes independientes (elegidos mediante un sistema de puntos, otorgados con base en varios criterios como: la educación, la edad, la demanda de la ocupación, la oferta de trabajo por parte de un empleador canadiense, entre otros). Estos cambios se concretaron en la ley de 1967 y, posteriormente, en la ley de 1976 y así como con otras medidas de orden menor, se introdujeron algunas modificaciones, pero mantuvieron el esquema de dicha ley.

Con respecto a la migración temporal, en el caso estadounidense, dado que el Programa Bracero había culminado un año antes, en la nueva Acta se estableció que el número de admisiones para los trabajadores temporales mexicanos sería de 66 000 anuales. No obstante, este número fue insuficiente y como se verá en el siguiente apartado el número de migrantes sin documentos creció de manera exponencial entre la década de los años setenta y ochenta. En Canadá, se institucionalizó la contratación de trabajadores temporales y se crearon varios programas como resultado de diversos acuerdos bilaterales. Por un parte, se crearon los Programas de Trabajadores para la Agricultura (PTATs) con diversos países así como el programa para la contratación de niñeras. Por otra parte, se creó el *Temporary Foreign Worker Program* (TFWP) en 1973 para reclutar trabajadores temporales calificados.

¹⁷ Ley en <http://library.uwb.edu/guides/usimmigration/79%20stat%20911.pdf>

¹⁸ La admisión de los migrantes se dio de acuerdo con el siguiente orden: 1) hijos (as) de ciudadanos estadounidenses; 2) esposas e hijos (as) solteros de residentes legales; 3) trabajadores profesionistas, artistas o científicos con capacidades y habilidades extraordinarias; 4) hijos (as) casados de ciudadanos; 5) hermanos (as) de ciudadanos; 6) trabajadores con altas y bajas capacidades o habilidades, de probada escasez local; 7) refugiados (Verea, 2003).

En ambos países la admisión de inmigrantes continuó de manera importante. En Estados Unidos en el período de 1960 a 1969 alrededor de 3 213 749 personas obtuvieron el status de residentes permanentes, las admisiones permanentes pasaron de las 200 mil personas en 1960 a 450 000 en 1968 (DHS, 2010). En Canadá, las admisiones anuales crecieron de 76 000 en 1962 a 222 mil en 1967, aunque para 1976 declinaron a 140 000 aproximadamente debido a las restricciones en el mercado laboral. Esto fue sobre todo en la clase independiente, es decir, los migrantes que entraron por la vía económica (Kelley y Trebilcock, 1998: 347).

Además, en ambos casos el origen de la mayor parte de los inmigrantes se transformó, pasó de ser predominantemente europeo, a uno donde la mayor parte provenía de los países de Asia y América Latina. En Estados Unidos en el período de 1960 a 1969, mientras que del total de residentes permanentes (3 213 749) la tercera parte eran de Europa (1 130 000); más de la mitad eran de América (1 674 172) y de Asia fueron 350 000 personas.

3.3.1 Canadá y la instauración del sistema de puntos

En el caso de Canadá, en este período las reformas a la ley migratoria de 1952 se caracterizaron por la instauración del sistema de puntos, la reunificación familiar y la entrada de refugiados, siendo el primero el criterio de mayor importancia para la entrada de la migración permanente. Otra característica a nivel institucional es que las decisiones de las reformas a la legislación migratoria se hicieron de manera más democrática a través de consultas entre tomadores de decisiones, grupos étnicos y la sociedad civil en general.

La entrada de los migrantes se dio bajo nuevos criterios de selección, mismos que fueron consecuencia de los factores en el contexto doméstico e internacional. Con respecto al primero, en primer lugar, este período, al igual que el anterior, estuvo caracterizado por un crecimiento económico y culminó con la recesión de 1973. Las tasas de crecimiento económico en Canadá estuvieron entre el 5 y 7% y el nivel de desempleo fue entre el 4 y 6% (Kelley y Trebilcock, 1998). Dado el crecimiento económico en Canadá, hubo una necesidad de atracción de mano de obra. No obstante, el propio desarrollo económico de Europa, aminoró la necesidad de sus propios ciudadanos de migrar a Norteamérica. Con ello, se contrajo la principal fuente de inmigrantes para Canadá y, en ese sentido, las demandas de su creciente mercado laboral tuvieron que ser cubiertas por trabajadores de nuevos países.

En ese sentido, el criterio económico fue muy importante, pero también lo fue el de la reunificación familiar. Para fines de la década de los años cincuenta hubo una entrada importante de migrantes no calificados, muchos de ellos familiares de los

migrantes ya establecidos en Canadá, provenientes sobre todo del sur de Europa, de las regiones pobres de Portugal, Grecia e Italia, en parte como consecuencia de la orden PC 785 decretada en 1956, con la cual se incluyeron a los inmigrantes del sur de Europa como parte de las personas admisibles. Esta creciente oleada de migrantes no calificados y de los países no preferentes fue percibida como una falta de control del gobierno sobre la entrada a su territorio, misma que después se trataría de resolver no sólo con la ley sino con la creación del Departamento de Inmigración y Fuerza laboral en 1963 (Verea, 2003). A pesar de ciertos intentos por limitar este tipo de migración, como la ley 310 propuesta por la administración de John Diefenbaker con el fin de limitar el número de personas que podían ingresar vía la reunificación familiar, hubo una mayor apertura hacia la inmigración de diversas regiones del mundo (Pottie-Sherman y Wilkes, 2012).

Para varios autores, la apertura ante los flujos migratorios provenientes de países no europeos y la puesta en marcha atrás a la selección de inmigrantes de acuerdo con el país de origen, no sólo se debe al factor económico y la demanda de los mercados de trabajo sino también se explica por la importancia de los derechos civiles y la política multicultural, así como el papel que Canadá quería tomar a nivel internacional. (Esteban y López-Sala, 2010; Pottie-Sherman y Wilkes, 2012).

La importancia de los derechos civiles y la creación del Acta de Derechos en 1960 en el gobierno del Primer Ministro Diefenbaker influyó para que algunos liberales y miembros de organizaciones étnicas a principios de la década de los años sesenta, con la orden PC 86 se revocó las regulaciones previas que le daban un status especial a los ingleses, franceses y estadounidenses y que ponían límites a los inmigrantes asiáticos (Pottie-Sherman y Wilkes, 2012). Incluso se considera que uno de los factores importantes para que se diera este cambio fue que algunos políticos y funcionarios consideraron que el hecho de mantener una política de inmigración selectiva en cuanto origen de procedencia contravendría la posición que Canadá había mantenido en la ONU y en la *Commonwealth* (Verea, 2003).

A partir de ese momento el gobierno canadiense reformuló los criterios para seleccionar a los inmigrantes. Con la orden PC 86 se convino que la admisión era para aquellas personas que por su educación y ciertas habilidades pudiera establecerse de manera exitosa en territorio canadiense y que tuviera los medios para mantenerse antes de poder establecerse definitivamente. Las personas que podían entrar a Canadá eran los migrantes calificados directamente, o bien, vía la reunificación familiar si alguno de sus padres residían en territorio canadiense o su esposa/o. También podían ingresar los dependientes inmediatos y los parientes (mamá, papá, esposo/a, abuelos y menores de edad no casados) de los ciudadanos canadienses o de inmigrantes ya establecidos.

Esta nueva regulación se concretó el establecimiento del sistema de puntos en 1967, el cual consiste en un mecanismo de selección con base en la educación, la edad, el lenguaje y la experiencia profesional, entre otros factores.

Como consecuencia, Canadá abrió sus puertas a la inmigración no europea y, de hecho, empezó a conformarse una diversidad étnica, religiosa y lingüística en la población canadiense. A partir de la década de los años setenta la mayor parte de los inmigrantes que ingresaron al territorio canadiense provinieron de Jamaica, India, Filipinas, Portugal, Grecia, y Trinidad. En 1962, 78% de los inmigrantes provenían de Europa, pero para 1976 esta cifra se redujo y fue de 38%. Para fines de la década de los años sesenta la proporción de migrantes provenientes de Asia y el Caribe aumentó considerablemente, de 10% en 1965 a 23% en 1969. Para 1976, más de una cuarta parte de todos los migrantes eran asiáticos (Kelley y Trebilcock, 1998).

Más adelante, a principios de la década de los años setenta se empezó a adoptar el multiculturalismo de manera oficial el cual tuvo como objetivo reconocer el rol cultural de los grupos y promover que los migrantes pudieran preservar su identidad. Se pretendía mostrar que la diversidad era una parte sustantiva que definía la identidad canadiense (Pottie-Sherman y Wilkes, 2012).

Después de la aprobación de la ley en 1962 se presentaron dos problemas. El primero de ellos es que no era muy claro cuáles eran los criterios bajo los cuales se podía determinar la educación y las habilidades de los migrantes. Por lo tanto, había una amplia discrecionalidad en la admisión de los migrantes. Además, continuaba la tensión al interior del gobierno entre los que veían la migración como meta a largo plazo y quienes consideraban que las características de los trabajadores debían ser con base en la demanda del mercado de trabajo y los ciclos laborales (Green y Green, 2004).

Para solucionar las ambigüedades expuestas con anterioridad, en primer lugar en 1966 se fusionaron el Departamento de Ciudadanía y Migración con el Ministerio del Trabajo y se creó el Departamento de Trabajo y Migración (*Department of Manpower and Immigration*). La tarea prioritaria de este nuevo departamento fue vincular el nivel y composición de la migración con las necesidades inmediatas del mercado de trabajo. Con ello, como asegura Hawkins (1972: 127-131), el punto de vista de usar a la migración de acuerdo con las necesidades económicas de corto plazo triunfó. Además, el gobierno liberal le encargó a este nuevo departamento un *White Paper* para hacer recomendaciones sobre política migratoria.¹⁹ Dicho documento hizo un llamado para que se establecieran vínculos más estrechos entre la inmigración y las necesidades

¹⁹ Un *White Paper* es un documento llevado a cabo por el gobierno en el cual manifiesta su posición con respecto a un tema.

inmediatas de trabajo. En ese sentido se recomendó que la política migratoria le otorgara mayor peso a la admisión de inmigrantes independientes o económicos que a aquellos que lo hacía vía la reunificación familiar.

De acuerdo con Kelley y Trebilcock (1998), un cambio importante en ese momento fue que las regulaciones migratorias empezaron a ser parte del debate público. Cada vez más, grupos de interés público y privado se interesaron en la formulación de la política migratoria. Esto se dio, en parte, porque los migrantes empezaron a adquirir la ciudadanía y se convirtieron en electores importantes sobre todo en Toronto, Montreal y Vancouver. Previo a las modificaciones de 1967, hubo un consenso entre los diferentes grupos de rechazo al *White Paper* pues optaban por una política migratoria liberal que ampliara los derechos de los migrantes y sus familias, aunque también existieron otras organizaciones que apoyaron la postura oficial.²⁰

Finalmente, después de la ley de la década de los años cincuenta y tras modificaciones de las órdenes del consejo mencionadas con anterioridad en 1967 se introdujo una nueva regulación migratoria. Bajo la nueva regulación, los que aplicaban para obtener una visa para entrar a Canadá se clasificaban en tres categorías: los parientes más cercanos de los canadienses residentes; parientes más lejanos de los canadienses residentes y los migrantes independientes. Aquellos que aplicaban bajo las dos últimas categorías eran escogidos de acuerdo con un sistema de puntos. Los puntos se otorgaban de acuerdo con la educación, la edad, la demanda de la ocupación, la oferta de trabajo por parte de un empleador canadiense, entre otros factores.²¹

Con la nueva orden se establecían criterios para la elección de los inmigrantes, con lo cual se limitaba la discrecionalidad de los agentes migratorios. Asimismo, se fortaleció la relación entre la política migratoria y las necesidades del mercado laboral. Los puntos asignados a determinadas ocupaciones, estaban sujetos a un constante ajuste de acuerdo con la demanda laboral (Green y Green, 2004).

El sistema creado en 1967 fue el marco bajo el cual se rigió Canadá durante tres décadas. Además, se aprobaron visas temporales para contratar trabajadores en la agricultura y en otras ocupaciones. De hecho fue la primera vez que el estado

²⁰ Algunas organizaciones y actores se expresaron ante el comité encargado de la reforma. Por ejemplo, Raymond Langlois líder de Ralliement des Creditistes apoyó el contenido del *White Paper* pues consideraba que al darle mayor peso a la inmigración independiente sobre la reunificación familiar se fortalecería el capital humano canadiense. Por el contrario, la Iglesia anglicana propuso que se extendiera la categoría mediante la cual podían entrar los familiares de los migrantes. En el mismo sentido, la Alianza Canadiense de germano canadienses manifestó que cualquier residente en Canadá independientemente del status de su ciudadanía debía poder traer a sus padres, abuelos e hijos (Kelley y Trebilcock, 1998: 354-355).

²¹ La escala de puntos en la que se elegía a los inmigrantes era de 100 puntos. El grado de escolarización del inmigrante le otorgaba hasta 20 puntos; si la ocupación que tenía el inmigrante tenía una alta demanda en Canadá podía obtener hasta 15 puntos. Los que aplicaban con una edad de menos de 35 años podían alcanzar hasta 10 puntos (Borjas, 1991).

canadiense institucionalizó la contratación de trabajadores temporales. Se firmaron acuerdos bilaterales conocidos como Programas para Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT y en inglés *Seasonal Agricultural Workers Program* SWAP) con diversos países como Jamaica (1966), Trinidad y Tobago (1967), Barbados (1967), México (1974) y con países del este del Caribe (1976) (Preibisch, 2011; Hennebry, 2012). Posteriormente, en 1973 se creó el *Temporary Foreign Workers Program* (TFWP) para la contratación de trabajadores temporales pero calificados, dada la demanda de empresarios e ingenieros (Nakache y Kinoshita, 2010).

En esta etapa se llevaron a cabo ciertas revisiones del sistema de puntos, aunque en realidad se mantuvo un esquema muy similar. Las modificaciones en el sistema de puntos se llevaron a cabo con base en los intereses nacionales e internacionales. Una vez que se vio cómo funcionaba dicho sistema con las fluctuaciones y crisis económicas en la década de los años setenta (Green y Green, 2004) y de acuerdo con los compromisos internacionales adquiridos por Canadá (Verea, 2003) se plantearon modificaciones y la elaboración de una nueva ley. Después de un debate al interior del gobierno y con la sociedad, se aprobó la Ley de Inmigración de 1976, la cual fue promulgada dos años más tarde. Los principios más importantes de la nueva regulación fueron establecer tres clases de personas que podían entrar como migrantes: la familiar, la independiente y la humanitaria. Dicha ley se consideró como “liberal e innovadora” (Verea, 2003), pues incluyó la categoría humanitaria, con la cual se permitía la entrada de refugiados y Canadá reconocía y se sometía las obligaciones de las Convenciones sobre refugiados de Naciones Unidas. En la etapa anterior, las admisiones de refugiados se basaban en decisiones ad hoc y en decisiones del gabinete (Knowles, 2007).

3.3.2 La reunificación familiar como eje de la política migratoria estadounidense

En Estados Unidos, al igual que en Canadá, se dio un cambio fundamental en la ley migratoria en 1965 y otras reformas a fines de la década de los años setenta. Empero, tanto el tipo de modificaciones como las causas que las generaron guardaron ciertas diferencias. Con la Ley de Inmigración de 1965 se eliminó el sistema de cuotas basado en la raza y el origen nacional. Se estableció un límite de 170 000 visas para el hemisferio occidental y, por primera vez, se fijó una cuota de 120 000 visas al año para el resto de las regiones en el mundo. Además, se estableció un sistema de preferencias para la admisión de los inmigrantes. La primera preferencia eran los hijos de ciudadanos estadounidenses, la segunda eran las esposas e hijos solteros de residentes legales; la tercera fue para los trabajadores profesionistas, artistas o científicos con capacidades y habilidades extraordinarias; la cuarta era para los hijos casados de ciudadanos; la quinta

para los hermanos de los ciudadanos; la sexta era para los trabajadores con altas y bajas capacidades de probada escasez local y la séptima preferencia era para los refugiados (Verea, 2003).

Con respecto a la migración temporal, el Programa Bracero con México terminó y no se sustituyó por algún tipo de acuerdo con ese u otro país. Por el contrario, en el caso de los refugiados hubo varios acuerdos y cambios legales para regular su entrada; en primer lugar con la definición de refugiado en la ley Migratoria de 1965, posteriormente con los acuerdos en la década de los años setenta y la culminación en el Acta de Refugiados de 1980.

En esa época, como varios autores lo sostienen la atención y el cambio en la política migratoria en realidad se dio como resultado del movimiento de los derechos civiles y políticos de la década de los años sesenta. (Briggs, 1996; Laham, 2000; Hatton y Williamson, 2005). Cuando en 1964 el Congreso estaba estudiando la aprobación de la *Civil Rights Act*, aquellos incisos del Acta migratoria que discriminaban el ingreso de personas de ciertas nacionalidades, resultaron inaceptables (Sands, 2008).²²

Además, la migración no fue un tema predominante en el ambiente o contexto doméstico porque hubo una situación económica de estabilidad y crecimiento y no hubo una atención y percepción negativa mayoritaria como había ocurrido en la etapa anterior. Desde la década de los años cuarenta éste fue uno de los períodos donde menor atención tuvo en los medios el tema migratorio, excepto en los años de 1964 y 1965. La percepción en el tema migratorio fue más bien favorable. De acuerdo con el modelo de Rosenblum (2004), bajo un ambiente de baja atención popular al tema migratorio, los grupos de interés, por lo general los más liberales tienen mayor influencia en la política migratoria. Asimismo, la actividad legislativa en el tema es menor. Al igual que en la década de los años cincuenta, había posturas encontradas entre diversos grupos de interés y de legisladores. Sin embargo, para la década de los años sesenta se creó y predominó una nueva coalición liberal que dio paso a la aprobación de la nueva ley migratoria. En primer lugar, los grupos que promovieron la eliminación de las cuotas de origen adquirieron mayor incidencia. El apoyo de la AFL y de la CIO fue fundamental. Por un lado, la AFL había apoyado el sistema migratorio más bien restrictivo basado en los orígenes nacionales. Por el contrario la CIO y la mayor parte de los sindicatos afiliados a la misma se oponían dicho sistema. No obstante, con la unión de ambas organizaciones y con la presidencia a cargo de George Meany, quien apoyaba la

²² La nueva ley migratoria fue apoyada por los congresistas que apoyaron el Acta de los Derechos Civiles y Políticos, incluso el líder del sindicato AFL-CIO también apoyó abrir la inmigración hacia todos los países. Sin embargo, también hubo oposición por parte de algunos congresistas y una parte importante de la población también estaba en contra de liberar las políticas migratorias (Sands, 2008).

liberalización de la migración, la coalición de los grupos de derechos civiles y organizaciones religiosas adquirió más poder para promover una reforma migratoria.²³

Al mismo tiempo, una parte importante de miembros del partido demócrata en el Congreso abogaba por una reforma migratoria. El desarrollo de una postura dentro del partido demócrata a favor de eliminar las cuotas por orígenes nacionales tuvo fuerza sobre todo desde 1960 cuando llevaron a cabo una reforma en el Congreso a través de la cual crecía el número de miembros de los comités con lo cual podían ser formar una mayoría. Asimismo, algunas organizaciones comenzaron a llevar a cabo labores de lobby para que terminara el Programa Bracero. No obstante, fue hasta 1964 cuando se dieron las acciones para enmendar la ley migratoria de 1952. En primer lugar, había una mayoría demócrata. Además, una vez que se formó una coalición para aprobar el Acta de Derechos Civiles, sus miembros consideraron que era necesario hacer una reforma a la ley migratoria. Asimismo, el presidente Johnson promovió la reforma migratoria porque, a pesar de que en 1952 había votado a favor de la McCarran-Walter Act, resultaba totalmente incompatible con la ley de los derechos civiles. Como el vicepresidente Hubert Humphrey mencionó que su intención era llevar la ley de migración en la misma línea que el espíritu del Acta de los Derechos Civiles (Tichenor, 2002: 215). El presidente trabajó con los demócratas más liberales del Congreso y con los republicanos moderados, así como con líderes de grupos pro inmigrantes. Aunque también llevó a cabo diversas reuniones con los opositores a la reforma. Jim Eastland, quien era presidente del Sucomité de asuntos migratorios del Senado y se oponía a dicha reforma.

Entre los opositores a la reforma estaban James Eastland representante del Comité de Asuntos del Poder Judicial en el Senado, así como Michael Feighan (D, OH), quien era representante del Subcomité de Asuntos migratorios de la Cámara de Representantes, mismos que habían sido parte de la coalición que se manifestó en contra del Acta de los Derechos Civiles. Como afirma Tichenor (2002) dicha coalición conservadora había fallado en detener la aprobación de la ley de derechos civiles por lo que para la aprobación de la reforma migratoria fue más fácil juntar y negociar con la coalición vencedora, la cual ya estaba formada.

²³ Cuando Meany llegó a la presidencia, una de las primeras acciones que llevó a cabo el Comité Ejecutivo de la AFL CIO es decirle a su representante legislativo, Andrew Biemiller, que una de sus prioridades era que se llevara a cabo una reforma migratoria en la que se abolieran las cuotas por origen nacional y el número de visas aumentara a 250 mil. A partir de ese momento aumentó la acción de los grupos que querían una ley migratoria más abierta, por ejemplo, los grupos judío-americanos iniciaron una campaña de distribución de panfletos y libros escritos por políticos importantes en los cuales impulsaban la diversidad y la migración (Tichenor, 2002: 204).

Un aspecto interesante es que entre quienes apoyaban la eliminación de las cuotas de acuerdo con el origen nacional debatieron en si la reunificación familiar o las habilidades deberían ser el parámetro bajo el cual se deberían admitir a los migrantes. Finalmente, se aceptó que el primero fuera la prioridad para la entrada de la migración. Como sugiere Tichenor (2002: 216) quienes abogaron por esta postura argumentaron frente a sus oponentes que la nueva política en realidad beneficiaría a los europeos y no a los asiáticos o a los africanos pues los primeros eran quienes tenían parientes en el territorio estadounidense. Lo cierto es que la entrada de migrantes siguió una trayectoria diferente. Al igual que en el caso canadiense, el resultado fue la entrada de migrantes de América Latina y Asia, quienes se convirtieron en las principales fuentes de migración hacia los Estados Unidos. Durante la década de los años cincuenta alrededor del 75% de los inmigrantes provenían de Europa y el resto de Asia y América Latina. Posteriormente, de 1968 a 1993, el 46.7% de la migración legal en territorio estadounidense provenía de América Latina; en segundo lugar de Asia con un 33.8% y sólo el 10% de Europa (Laham, 2000).

Al igual que en Canadá la ley de 1965 sufrió una serie de modificaciones en la década de los años setenta. En el gobierno de Nixon se estableció en 1969 una Comisión para el crecimiento de la Población y una de sus recomendaciones fue que una parte de la migración tendría que reducirse pues el acelerado crecimiento de la población en Estados Unidos podría disminuir la calidad de vida de los estadounidenses. Asimismo a partir de la crisis económica de 1973 hubo un clima para restringir la migración. Algunas organizaciones ambientalistas se unieron a esta postura y en 1979 formaron la *Federation for American Immigration Reform* (FAIR) (Tichenor, 2002). Estas posturas tuvieron eco en el Congreso y en 1976 se aprobó un sistema de preferencias para el hemisferio occidental mediante el cual se fijó un límite de 20 mil visas anuales para todas las naciones, excluyendo a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses. Dos años más tarde, la segunda reforma que llevó a cabo el Congreso fue crear un tope de 290 000 visas anuales, sin incluir a los parientes inmediatos de los ciudadanos estadounidenses (Verea, 2003).

Con respecto a la migración temporal, en esta época, el Programa Bracero terminó y no fue sustituido por otro acuerdo similar. Sin embargo, la entrada de trabajadores temporales continuó, dada la demanda de los empresarios agrícolas (Zolberg, 2007). Las cuotas establecidas en la ley de 1965 fueron rebasadas, lo cual provocó que el ingreso de migrantes sin documentos aumentara. De acuerdo con Trigueros (2008) de 1970 a 1988 los mexicanos se quintuplicaron, de los cuales dos terceras partes eran indocumentados.

Lo anterior provocó discusiones en el seno del Congreso y se dieran algunas propuestas de enmiendas de ley, mismas que fueron el antecedente de la Ley IRCA o Simpson Rodino, de la cual se hablará más adelante. Es importante mencionar que cuando se aprobó la ley de migración en 1965 si bien ya existía la migración indocumentada, bajo el Programa Bracero, no era visto como un problema serio por los políticos y por la opinión pública. Esto se explicaba, en parte, porque el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés), a través del Programa Bracero, periódicamente había legalizado a los migrantes sin documentos y, con ello, “escondía el problema” (De Sipio y de la Garza, 1998). Otros autores, como Tichenor (2002) sostienen que con la operación *Wetback* en 1954 el tema de la migración indocumentada se había mantenido al margen de la discusión.

No obstante, a partir del aumento de migrantes sin documentos y dada la inflación y debilitamiento de la economía, a fines de la década de los años sesenta, comenzó un debate con respecto a la migración indocumentada. Se presentaron algunas iniciativas de ley por ejemplo, por parte del congresista demócrata Peter Rodino (D, NJ), junto con algunas organizaciones de trabajadores y de mexicano americanos como *The American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations* (AFL-CIO) y la *United Farm Workers of America* (UFW), quienes plantearon en un principio las sanciones a los empleadores que contrataran trabajadores sin documentos. Sin embargo, no se pudo formar una coalición que aprobara ese tipo de medidas, sobre todo por parte de las organizaciones de hispanos y laborales, así como de los lobbies afroamericanos.²⁴

Finalmente, un cambio fundamental en la regulación en la entrada y selección de migrantes en esa época se dio en el tema del refugio. Al igual que en Canadá, hasta esa época el control y aceptación de los refugiados en Estados Unidos se había dado más bien con programas *ad hoc*. Fue partir de la Ley Migratoria de 1965 que se establece una cuota anual para la entrada de refugiados (Aleinikoff, 1996; Zlotnik, 1996).

²⁴ Por un lado, la propuesta inicial de Rodino no fue aprobada en el Senado, cuyo principal detractor fue Eastland, quien había estado en contra de la ley de 1965. Por el otro, hubo diferentes posturas entre las organizaciones de latinos, las afroamericanas y las laborales. A principios de la década de los años setenta hubo un conflicto entre las organizaciones de latinos y las de afroamericanos (por ejemplo la *National Association for the Advancement of Colored People* NAACP) con respecto al tema de la migración ilegal. En un principio, las organizaciones de afroamericanos apoyaron las sanciones contra los empleadores pues consideraban que los migrantes sin documentos representaban una competencia injusta para los trabajadores negros. A pesar de estas diferencias, las organizaciones de afroamericanos apoyaron las acciones de los grupos latinos en contra de las acciones de la patrulla fronteriza, o bien estuvieron de acuerdo con un programa de amnistía para mantener reunidas a las familias. Si bien en un principio, como se mencionó algunas organizaciones como la UFW estuvieron de acuerdo con las sanciones a los empleadores, posteriormente fueron convencidas por otros grupos (National Council of La Raza, y la *Mexican American Legal Defense and Educational Fund* MALDEF) de que más bien era conveniente una amnistía y no las sanciones, pues consideraban que estas últimas podían dar pie a que los empleadores llevaran a cabo acciones de discriminación en contra de los trabajadores. (Tichenor, 2002: 233-234).

Como sugieren varios autores, el tema migratorio fue relevante en la agenda de política exterior tanto de John F. Kennedy como de su sucesor Lyndon B. Johnson (Meyers, 2004; Zolberg, 2007). En ese sentido, el papel del ejecutivo en dicho ámbito fue importante y de acuerdo con sus objetivos de política exterior, llevó a ambos presidentes a impulsar una apertura de la política migratoria y una expansión del número de visas. De acuerdo con Meyers (2004) el anticomunismo guió la política estadounidense hacia los refugiados. Por ejemplo, en el Acta Migratoria de 1965 se estableció que el 6% de los migrantes que ingresaban podían hacerlo en calidad de refugiados si cumplían forzosamente con requisitos tales como: provenir de un estado comunista o del medio este.²⁵ Asimismo, la actitud favorable de Estados Unidos hacia los refugiados de países que querían salir ante gobiernos comunistas se puede ver en la entrada de disidentes cubanos. Si bien en un principio la intención fue que la entrada de cubanos tuviera un status temporal, posteriormente se convirtió en un flujo de refugiados permanente. Desde que comenzó la salida de ciudadanos de Cuba hasta 1965, se calcula que entraron a territorio estadounidense alrededor de 200 mil cubanos (Zolberg, 2004). Posteriormente, en la década de los años setenta y principios de los ochenta, mientras que Estados Unidos aceptó 400 mil refugiados provenientes de Vietnam, Camboya, Laos, y de Nicaragua, la mayor parte de las solicitudes de haitianos, guatemaltecos y salvadoreños fueron negadas (Meyers, 2004).

²⁵ Los otros requisitos eran que tenían que haber salido por motivos de persecución por motivos de raza, religión u opinión política y que no tenía posibilidad o deseo de regresar a su país de origen (Zlotnik, 1996).

3.4 1980-2000 Entre la expansión y el cierre de fronteras

Tabla 12. Leyes migratorias en Estados Unidos y Canadá (1980-2000).

4. Período de selección (1980-2000)	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
	<p>1986 IRCA: amnistía para indocumentados; programa especial de trabajadores agrícolas; incremento del control fronterizo; sanciones a empleadores.</p> <p>1990 <i>Immigration Act</i>: aumenta número de visas.</p> <p>Prioridad migración vía económica (140 000 al año)</p> <p>1990 <i>Prevention Through Deterrence</i>: estrategia para que la Patrulla Fronteriza comenzara a establecer agentes y barreras para la entrada de vehículos en la zona de San Diego.</p> <p>1994 Operación Gatekeeper:</p> <p>1996 IIRIRA (<i>Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act</i>): le otorga facultades al Procurador General autoridad para construir una segunda barrera para completar las 14 millas que ya existían.</p>	<p>1982: admisión de migrantes condicionada a una oferta previa de empleo</p> <p>1986: eliminación de la condición de empleo previo. Prioridad a la migración por la vía económica en detrimento de la reunificación familiar.</p> <p>Ley Migratoria C-86 1992: se dio prioridad a la migración por la vía económica. El criterio principal de elección es el capital humano y la experiencia laboral previa, y no la disponibilidad de empleos.</p> <p>-Se redujo la categoría de hijos dependientes.</p> <p>-Se le otorgó mayor poder al Departamento de Migración para procesar las solicitudes de ingreso.</p>
Migración temporal	<p>IRCA: Se reformó el sistema de visas H2A para incluir ciudadanos mexicanos tanto a trabajadores temporales agrícolas como no agrícolas.</p> <p>1990 <i>Immigration Act</i>: aumenta número de visas para trabajadores calificados</p> <p>Prioridad migración vía económica (140 000 al año)</p>	Continuaron los programas de PTAT, TFWP.
Refugio	<p>1980. <i>Refugee Act</i>: por primera vez se adopta la noción de refugiado consistente con los instrumentos de Naciones Unidas.</p> <p>-El ejecutivo designa anualmente el no. de refugiados después de consultarlo con el Congreso.</p>	<p>C-84 1989: se estableció un órgano de tipo judicial para revisar las solicitudes de asilo.</p> <p>C-55 1989: mayores restricciones a los solicitantes de refugio, como otorgar menos tiempo para procesar las solicitudes.</p>

Durante las décadas de los años ochenta y noventa se dieron múltiples cambios en las políticas migratorias de ambos países. En el caso estadounidense por un lado, en la década de los años ochenta se dio una reforma migratoria (IRCA) en donde se otorgó amnistía a casi tres millones de personas indocumentadas, se establecieron sanciones a los empleadores y se reforzó la seguridad en la frontera. A partir de la década de los años noventa, se aprobaron una serie de leyes que otorgaban mayores posibilidades a los migrantes calificados, y al mismo tiempo, restringían la inmigración de las personas no calificadas y se restringían los derechos de los trabajadores sin documentos. De la misma manera, en el caso canadiense sus políticas migratorias fueron abiertas en algunos ámbitos y restrictivas en otros. En 1982 se dieron modificaciones a la regulación migratoria y se volvió más restrictiva y sólo se aceptaba que los migrantes por la vía económica entraran si tenían un permiso de trabajo previo. En 1992 se hace una reforma de mayor importancia a la ley de 1976 y se refuerza el sistema de puntos, la entrada de migrantes por la vía económica tanto calificados como no calificados, así como se propone el ingreso de migración permanente que represente el 1% de la población.

3.4.1 Las políticas migratorias de EUA y el gran debate de la migración indocumentada.

En esta etapa, la globalización económica junto con los respectivos ciclos de la economía son factores fundamentales que guiaron las políticas migratorias en ambos casos. Particularmente, en Estados Unidos el tema de la migración indocumentada resultó un asunto de suma relevancia en el perfil de las leyes y medidas aprobadas.

Las regulaciones migratorias en la década de los años ochenta se explican por la combinación de varios factores. La reestructuración de la economía bajo un esquema de globalización provocó la atracción de un número elevado de inmigración. La economía estadounidense, al igual que la de otros países desarrollados, sufrió una transformación en la cual por un lado, se dio una contracción del sector manufacturero y, por el otro, se expandió el sector servicios y se creó una cantidad importante de empleos de tiempo parcial, con menores prestaciones. De acuerdo con Calavita, en 1982, aproximadamente un cuarto de los empleos creados fueron temporales o de tiempo parcial. Además, alrededor del 60% de quienes ingresaron a la fuerza laboral entre 1973 y 1985 ganaron menos de 7 mil dólares al año. La tendencia continuó y, una década después, el 90% de los empleos creados fueron temporales y de tiempo parcial (Calavita, 1994: 64). Este cambio provocó la atracción de mano de obra inmigrante, poco calificada que aceptara trabajos temporales con salarios bajos.

Entre 1950 y 1965 la entrada de migrantes era aproximadamente de 250 000 y 300 000 al año. Sin embargo, después de la aprobación de la ley migratoria de 1965 el nivel de la migración casi se duplicó (Yearbook of Immigration Statistics 2010). Una parte importante de este flujo de personas estuvo constituido por migrantes sin documentos. Para la década de 1980 se calculó que en territorio estadounidense residían entre 2.5 y 3.5 millones de personas sin documentos (Laham, 2000). Como se muestra en la tabla 5 al principio de acuerdo con las estimaciones del Departamento de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés) en los primeros años de la década de los años ochenta ingresaron alrededor de 850 000 personas sin documentos y una década después esta cifra se duplicó.

Tabla 13. Entrada estimada de migración sin documentos por períodos de tiempo

Período de entrada	Migrantes sin documentos
1980-1984	850,000
1985-1989	1,170,000
1990-1994	1,670,000
1995-1999	2,920,000

Fuente: Elaboración propia con los datos del Department of Homeland Security. (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2010.pdf)

Asimismo, hubo una diversificación de la procedencia de los migrantes, en buena medida, como una consecuencia “no deseada” de la Ley de 1965 sin que esto hubiera sido anticipado por quienes aprobaron dicha legislación. A finales de la década de los años cincuenta el 60% de los migrantes admitidos en Estados Unidos provenían de Europa y Canadá; en la siguiente década el 46% de los migrantes provenían de países europeos y de Canadá y México ya empezó a cobrar un lugar importante. Sin embargo, diez años después el componente europeo y canadiense de la migración se redujo a un 22% y México se convirtió en el principal país de origen de los migrantes en territorio estadounidense, seguido por Filipinas, Corea, Cuba e India (Zolberg, 2006: 339).

Estos cambios demográficos causaron descontento en una parte importante de la población, sobre todo por la entrada de migración indocumentada y proveniente de países no europeos como Asia y América Latina (Freeman y Birrel, 2001). Como menciona Calavita (1994), las transformaciones estructurales en la economía que produjeron la demanda continua de inmigrantes, al mismo tiempo contribuyeron a generar un sentimiento de rechazo en la sociedad receptora. Los datos de las encuestas públicas indican la ausencia de mayorías que apoyaran la expansión de la entrada de migrantes (Freeman y Birrel, 2001; Rosenblum, 2004).

La preocupación con respecto hacia la inmigración se dio sobre todo a partir de la crisis económica a inicios de la década de los años ochenta, caracterizada por altas tasas de inflación y de desempleo, el cual alcanzó el 8% y 9% en 1985 y 1986 respectivamente (Rosenblum, 2004).²⁶

Bajo este contexto de crisis económica y con una creciente migración proveniente de México y otros países de Asia, con un componente importante de migración sin documentos, que incluso se consideró como un problema político, pues se había perdido el control de las fronteras, despertó el interés de diversos sectores de la sociedad para cambiar el sistema migratorio de 1965. De acuerdo con Rosenblum (2004), ante el nivel alto de atención se dio mayor actividad en el legislativo y tanto los grupos de interés pro y antinmigrantes adquieren relevancia.

El debate se dio al interior del legislativo donde se formaron diversos grupos y por su parte el ejecutivo también planteó su postura. Desde la década de los años setenta, se debatió el tema migratorio entre los congresistas y se creó la Comisión de Políticas sobre Inmigración y Refugio (SCIRP por sus siglas en inglés) con el fin de proponer soluciones sobre todo a la creciente migración sin documentos.²⁷ Entre los miembros de esta Comisión estaban representantes de organizaciones, del gabinete y del Congreso, entre los cuales estaban Edward Kennedy y Alan Simpson. A principios de la década de los años ochenta la Comisión presentó el estudio *US Immigration Policy and the national interest*, el cual sirvió como base y marco de referencia para las reformas en materia de migración en las décadas de los años ochenta y noventa. Los principales temas y conclusiones del estudio fueron: que la migración era económicamente benéfica para Estados Unidos, pero que previo a aceptar un mayor número de migrantes se tenía que controlar la entrada de personas sin documentos. En ese sentido, con respecto a la migración sin documentos se concluyó que era un problema que tenía que detenerse y, para ello, recomendaron sancionar a los empleadores que contrataran a migrantes indocumentados y reforzar las acciones de la

²⁶ Incluso para algunos autores (Tichenor, 2002; Rosenblum, 2004) algunos acontecimientos de la relación de Estados Unidos con otros países, en particular de América Latina hicieron de la migración como un asunto visible y problemático. Por ejemplo, el caso Mariel donde llegaron a territorio estadounidense de manera ilegal 125 000 cubanos y 30 000 haitianos, o bien, la influencia estadounidense en las guerras civiles en América Central.

²⁷ Desde la década de los años setenta el debate sobre la migración indocumentada en el Congreso y el Ejecutivo estadounidenses cobró importancia. En agosto de 1977 James Carter anunció un plan, conocida como la *Alien Adjustment and Employment Act*, con el fin de plantear iniciativas para enfrentar el tema de la migración indocumentada. Esta iniciativa de ley proponía: aplicar sanciones (multas) a los empleadores que contrataran trabajadores indocumentados; regularizar el status de inmigrantes no documentados que hubieran permanecido de forma continua en EUA desde 1970; y regularizar como no inmigrantes a quienes hubieran ingresado en territorio estadounidense entre el 1 de enero de 1970 y el 1 de enero de 1977; reforzar la vigilancia por parte de la patrulla fronteriza; buscar formas de cooperación con los países de origen de los indocumentados con el fin de darle un impulso a sus economías (García y Griego y Vereza, 1988: 93).

patrulla fronteriza. Asimismo, los miembros de la comisión consideraron que las políticas migratorias no debían ser discriminatorias en términos de raza y religión y que los migrantes asiáticos y latinoamericanos habían hecho contribuciones importantes en Estados Unidos; en ese sentido se propuso una amnistía o programa de legalización para los migrantes sin documentos que estuvieran residiendo en territorio estadounidense (Tichenor, 2002).

Previo a la aprobación de la Ley IRCA de 1986, hubo una amplia discusión²⁸ y se presentaron varias iniciativas en el Congreso. La más trascendente fue la introducida por Alan Simpson, representante del Subcomité de asuntos migratorios en el Senado y Romano Mazzoli, representante del subcomité de migración pero en la Cámara de Representantes. Esta iniciativa se basaba en las recomendaciones de la SCIRP con sus respectivas diferencias. En términos generales, la propuesta Simpson-Mazzoli incluía medidas para detener la migración indocumentada, mediante sanciones a empleadores, así como una amnistía; a diferencia de la SCIRP se propuso una reforma a la migración legal la cual por un lado ampliaba la cuota anual para parientes cercanos de los ciudadanos estadounidenses, pero se proponía reducir las visas para los hermanos y hermanas de ciudadanos y, en cambio, aumentar la entrada de los migrantes por la vía económica (independientes) (Tichenor, 2002).

Si bien esta propuesta no fue aprobada, sentó las bases para la ley de 1986, misma que fue aceptada después de amplias discusiones en las cuales hubo un enfrentamiento entre diversas posturas (Calavita, 1989; Tichenor, 2002; Zolberg, 2006). Como menciona Calavita (1989) la ley IRCA debe entenderse como el resultado por un lado, de las demandas económicas, y por el otro, de las posturas restrictivas o “nuevo nativismo” como la propia autora lo llama y quienes buscan proteger los derechos humanos de los migrantes.

Una coalición de grupos que representaba los intereses de los empresarios agrícolas y la Cámara de Comercio se opuso a las sanciones a los empleadores; por su parte otros grupos de latinos y asiáticos rechazaron la idea de reducir la inmigración vía la reunificación familiar pues argumentaban que dicha propuesta ignoraba la importancia que la familia extendida tenía para sus culturas.²⁹ Además, estaban en contra de aumentar las medidas de protección en la frontera y de las sanciones a los empleadores pues se podía abusar de las mismas por parte de las autoridades y cometer violaciones a los derechos humanos (Calavita, 1994). La oposición también se

²⁸ De hecho de acuerdo con Rosenblum (2004: 58) en ocho años el Congreso estadounidense llevó a cabo el mayor número de audiencias en el tema migratorio que había llevado a cabo en toda su historia (70 entre 1981 y 1984; y 69 entre 1985 y 1988).

²⁹ Para conocer una descripción más amplia del debate ver Tichenor (2002).

dio por parte de los demócratas porque, entre otras razones, podrían perder el apoyo de los grupos pro latinos y derechos civiles quienes se habían manifestado en contra de la propuesta. Incluso como menciona Tichenor (2002) la propia administración de Reagan, en general, estaba en contra de las sanciones a los empleadores y se apoyaba la entrada de más trabajadores no calificados. Esta perspectiva respondía a la política de Reagan de reducir las regulaciones gubernamentales así como a los fuertes lazos del presidente con empresarios agrícolas de California.

Ante el rechazo de la propuesta se hizo una nueva en la cual para obtener el apoyo de los grupos proinmigrantes se descartó los asuntos referentes a la migración legal y para tener el apoyo de los empresarios la no obligatoriedad para éstos de verificar la autenticidad de los documentos presentados por los trabajadores y asegurar oferta de mano de obra suficiente (Calavita, 1989). Este último punto causó simpatía entre los lobbies de empresarios, así como la propuesta de aumentar el número de visas de trabajo agrícola temporal. Finalmente, en 1986 se promulgó la Ley Simpson-Rodino o IRCA, la cual tuvo cuatro medidas importantes. La primera de ellas fue una amnistía a más de dos millones de personas que pudieron comprobar su residencia continua después de 1982 y se otorgó residencia temporal a trabajadores que pudieran demostrar haber trabajado noventa días seguidos en el sector agrícola.³⁰ Además, con esta ley se modificó el programa de visas H-2 para incluir a los mexicanos, tanto a los trabajadores agrícolas como a los no agrícolas, cuyo trabajo tuviera un carácter temporal.

Otro punto de la ley fue que se aprobó la medida de sancionar a los empleadores que contrataran a migrantes indocumentados. La tercera medida fue aumentar los recursos de la patrulla fronteriza para tener mayor vigilancia y por último se aprobó que el ejecutivo tendría la facultad de declarar una emergencia migratoria si un número importante de migrantes sin documentos llegaban o se dirigían a territorio estadounidense (Massey, Durand y Malone, 2002).

Aunque el Acta fue exitosa al legalizar a un número importante de indocumentados que llevaban mucho tiempo residiendo en Estados Unidos, no lo fue para prevenir que más inmigrantes sin documentos llegaran a territorio estadounidense. En realidad, las sanciones a los empleadores no se llevaron a cabo como se había propuesto y una década después la migración sin documentos no sólo había recuperado su nivel sino que llegó a 5 millones aproximadamente (Tichenor, 2002: 264). Años más tarde el tema de la migración sin documentos volvió a ser relevante y se tomaron medidas al respecto.

³⁰ Bajo la categoría de quienes comprobaron haber vivido continuamente desde 1982 en EUA se legalizaron 1 757 957 personas, el 70% eran mexicanos. Bajo la segunda categoría, la adquirieron 1 817 142 de éstos el 80% eran mexicanos (Verea, 2010).

Uno de los temas que quedó a un lado en la ley IRCA fue el del incremento de las visas para los migrantes económicos. A fines de la década de los años ochenta y principios de los noventa, bajo un contexto de crecimiento económico, así como el interés en tener mayor competitividad en sectores más tecnificados (Calavita, 1994), se empezaron a discutir diversas propuestas para el ingreso de mano de obra calificada.

Desde principios de la década de los años ochenta una de las propuestas de la SCIRP y de las discusiones en el Congreso fue acerca de los beneficios de la migración calificada para la economía. De hecho, en los debates en el Congreso estadounidense no sólo se planteaba si una mayor entrada de inmigrantes era positiva o no para el crecimiento de la economía estadounidense, sino también qué tipo de inmigrantes traerían mayor beneficio para ello. Al interior del Congreso Kennedy, Simpson y algunos otros congresistas debatieron el tema sobre aumentar las visas para la migración legal y los refugiados. Simpson, junto con varias firmas y la *Business Roundtable* promovió la expansión de las visas para migrantes pues el tema de la competitividad económica era fundamental para Estados Unidos en el marco de la globalización (Tichenor, 2002; Vereba, 2003).

En ese sentido, en el Congreso se discutió cómo promover la entrada de trabajadores que tuvieran un determinado nivel educativo, así como habilidades y capacidades técnicas y profesionales necesarias. Kennedy y Simpson presentaron una propuesta en la cual se permitiría la entrada de inmigrantes por la vía independiente y reduciendo las visas para las esposas y menores de edad de los residentes permanentes. Una vez más la propuesta causó oposición y debate, sobre todo en la Cámara de Representantes. Algunos congresistas junto con lobbies asiáticos y latinos rechazaron las primeras propuestas pues consideraron que no se debía de ampliar el número de visas para los migrantes calificados en detrimento de la reunificación familiar.

Finalmente se aprobó la ley de migración de 1990 la cual tuvo como objetivo fomentar una inmigración más calificada y con niveles más altos de educación. En general con la ley se extendieron las visas con un tope anual de 700 000 y para 1994 se reducirían a 650 000, es decir, un crecimiento de alrededor del 35%. La proporción de visas que creció de manera considerable fue las referentes a la migración por la vía independiente o económica, las cuales pasaron de representar el 10 al 21% (se triplicaron, pasaron de 54 000 a 140 000) (Alarcón, 2000). Por su parte, las visas por reunificación familiar se expandieron, pero de manera modesta (Tichenor, 2002), pues se establecieron ciertos límites pues la prioridad fue la entrada de los parientes más inmediatos (hijos y padres). Como menciona Tichenor (2002), la intención de la ley era que Estados Unidos tuviera una mayor entrada de trabajadores calificados, sin embargo

ante las protestas de los grupos de lobbies latinos y asiáticos se hicieron concesiones como aumentar las visas en el rubro de la reunificación familiar.

Posteriormente, hacia mediados de la década de los años noventa, las políticas migratorias volvieron a tener un perfil restrictivo. El tema migratorio fue relevante tanto a nivel doméstico como en la política exterior. Por lo tanto, tanto el Congreso como el Ejecutivo actuaron para promover ciertas medidas, en ocasiones opuestas, por lo que llevó a un enfrentamiento entre poderes, tal y como menciona Rosenblum (2004).

De acuerdo con varios autores esto se detona con la crisis económica en el estado de California, el crecimiento de la migración, mismo que como afirma Zolberg (2006: 384) fue percibido como una “invasión” por parte de una parte de la población que se debía detener³¹ y otros factores.³² Alrededor del 5% de la población estadounidense era de origen mexicano a principios de la década de los años noventa; sin embargo, en algunos estados como California era del 20% y a pesar de que la mayoría de los migrantes vivían en Texas e Illinois, aproximadamente una tercera parte de los que estaban llegando en ese momento se empezaron a dirigir hacia otros estados (Durand, Massey).

Ante esta atención de la migración como un problema, las posturas restrictivas adquieren fuerza. En esa época fue de vital importancia en las políticas migratorias las visiones xenofóbicas y nativistas, que fueron estimuladas por la retórica antinmigrante de los funcionarios públicos (Gimpel y Edwards, 2000; Rosenblum, 2004; Zolberg, 2006). De hecho se dio un debate de los efectos que tenía la migración en la economía, la demografía y en la cultura, donde predominaron posturas de las cuales destacaron aquellas que consideraban que para la sociedad estadounidense los niveles migratorios del momento representaban un costo.³³

Como resultado de lo anterior surgieron iniciativas y reformas a las leyes migratorias. Un ejemplo fue la propuesta 187. Ante la crisis económica de California, la cual se reflejó en la pérdida importante de empleos y en un déficit fiscal, mismo que alcanzó los 4.9 millones de dólares en el presupuesto fiscal de 1994 y 1995 (Verea, 2003), uno de los debates más importantes fue cómo distribuir los recortes

³¹ En 1992 alrededor de un 54% del público quería una reducción de la migración; para 1993 esta cifra fue de 61% y dos años más tarde fue de 65% (Zolberg, 2006 y gráfica 3). Además, la cifra de aquéllos que pensaban que la ley migratoria debía ser revisada aumentó de manera considerable de 48% en 1990 a 80% en 1992 (Zolberg, 2006: 386).

³² La detención de haitianos que salieron de su país después de la caída de Jean Bertrand Aristide; la búsqueda de asilo por parte de ciudadanos chinos (300) quienes habían salido de su país, así como la explosión de una bomba en el World Trade Center por terroristas islámicos, entre otros hechos, contribuyeron a la atención y temor hacia la inmigración (Tichenor, 2002; Zolberg, 2006).

³³ Para ver un debate de estas posturas consultar Zolberg: 2006.

presupuestales y quiénes eran los responsables de la crisis fiscal. Una parte de los políticos, así como del electorado señalaron a la población indocumentada como una parte fundamental del problema. La propuesta 187, realizada por Alan Nelson y Harold Ezell ambos ex funcionarios del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés), tenía como fin prohibir a los inmigrantes indocumentados el acceso a la educación pública y a los servicios médicos gratuitos, excepto en casos de emergencia. Como menciona Vereza (2003) “uno de los planteamientos más importantes de la propuesta era que, al negar los servicios esenciales a los extranjeros ilegales, se desalentaría su deseo de ingresar a territorio estadounidense o incluso se alentaría su regreso a su lugar de origen”. Otro de los objetivos de la propuesta era reforzar las multas para las personas que hicieran y/o vendieran documentos falsos.

En ese mismo sentido, se propusieron y, más allá, se aprobaron diversas medidas restrictivas tanto en la frontera como con respecto a los derechos de los migrantes sin documentos. En un principio la política migratoria no era una prioridad para el gobierno de William Clinton, quien de hecho propuso reducir los gastos de la patrulla fronteriza para ahorrar gastos. Sin embargo, a fines de 1993 el presidente anunció medidas agresivas para el control de la frontera y en contra de la migración indocumentada (Andreas, 1999).

Años más tarde, bajo un boom económico, se dieron reformas a las leyes, así como iniciativas que afectaron los intereses y la seguridad de los inmigrantes. Por ejemplo, en la administración de Clinton se aplicaron diversas operaciones para aumentar el control y vigilancia fronterizas tales como la llamada *Gatekeeper* en California, *Blockade* y *Hold the Line* en Texas y Nuevo México y *Safeguard* en Arizona. Asimismo, se aprobaron dos leyes que restringieron los derechos de los migrantes. Lo anterior nuevamente se dio bajo un debate en el Congreso, donde se formaron diversas coaliciones con respecto a las propuestas en las cuales los puntos principales eran: la entrada de migración indocumentada, los servicios públicos que debían recibir los migrantes y si se debía ampliar o reducir el número de entrada de migración legal. En general los miembros de ambos partidos querían dar una imagen de que no serán laxos frente a la entrada de la migración indocumentada, sin embargo donde había un mayor debate era en los derechos que se les debía otorgar a los migrantes y si se debería ampliar o no el número de visas.³⁴

³⁴ Para 1994, los republicanos obtuvieron el control del Congreso. Por un lado, Simpson asumió el liderazgo del subcomité de asuntos migratorios del Senado, y por el otro, Lamar Smith, quien tenía una postura restrictiva en el tema migratorio, presidió el subcomité de migración de la Cámara de Representantes. Ambos propusieron la restricción del flujo de migrantes legales, y prohibir prestaciones y servicios a los migrantes indocumentados.

La primera de ellas fue la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (IRIRA). El objetivo principal de esta ley era controlar la inmigración ilegal y restringir el acceso a los inmigrantes a los programas de bienestar social. Las cláusulas más importantes de la ley son reforzar la vigilancia fronteriza; incrementar sanciones al tráfico de inmigrantes; inspeccionar, aprehender y deportar a extranjeros que no cumplan con la ley y establecer nuevas restricciones a empleadores.

Con esta ley se restringieron aún más las cláusulas de la ley IRCA y la de 1990 con respecto a la migración indocumentada. Por ejemplo, se permitió la erogación de recursos y el aumento de elementos de la Patrulla Fronteriza, autorizando al INS la contratación anual (entre 1996 y 2001) de 1000 agentes oficiales y 300 ejecutivos como personal de apoyo.

Un aspecto muy importante de la IRIRA es que se abolió el procedimiento de audiencias de deportación y de exclusión que había existido durante mucho tiempo, y se sustituyó por el procedimiento de remoción, bajo el cual un extranjero que llega sin documentos o con documentos falsos puede ser expulsado sin audiencia alguna. Asimismo, se retiró de los tribunales la facultad de revisar judicialmente cualquier orden de remoción. Esto, sin duda, significó una disminución de los derechos de los migrantes.

La segunda fue la Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act (PRWORA) con la cual se eliminó la posibilidad de que los inmigrantes sin documentos pudieran utilizar los servicios sociales tales como los seguros de ingreso complementarios (*supplementary security income*) y los cupones alimenticios (*food stamps*), salvo en casos de emergencia. En ese entonces se calculaba que alrededor de 1.5 millones de inmigrantes recibían algún tipo de ayuda federal y, a partir de la aprobación de la ley, cerca de un millón de inmigrantes dejaron de recibir cupones

Dentro de los que querían la expansión o mantenimiento del número de migrantes se encontraban dos tipos de coaliciones. Por un lado, los cosmopolitas (así llamados por Tichenor, 2002) como Edward Kennedy, Howard Berman y Xavier Becerra y grupos étnicos, organizaciones religiosas y de derechos humanos, la AFL-CIO, la *National Immigration Forum*, la *American Immigration Lawyers Association*. Por el otro, quienes abogaban por la expansión del mercado como Spencer Abraham, Richard Armey y algunos grupos como la American Farm Bureau Federation, la Business Roundtable, la National Association of Manufacturers y CATO Institute. Sin embargo, tanto los cosmopolitas como los que abogaban por la expansión del mercado no coincidían en el tema de los derechos de los migrantes; mientras los primeros estaban de acuerdo en expandirlos, los otros más bien querían su restricción.

Asimismo, existieron otras dos coaliciones las cuales coincidían en la restricción de la entrada de más migrantes, pero diferían en la ampliación de sus derechos. La coalición de los nacionalistas igualitarios estaba conformada por Barbara Jordan, Alan Simpson y Richard Lamm, el Philip Randolph Institute así como algunos grupos de control de la población y del medio ambiente. Esta coalición buscaba restringir la entrada de un mayor número de migrantes, pero estaba a favor de extender los derechos de los que estaban en territorio estadounidense. La coalición de los más restrictivos como Patrick Buchanan, Edward Gallegly, Peter Brimelow, la *Federation for American Immigration Reform* y el movimiento *California Save Our State* abogaban tanto por restringir la entrada de más inmigrantes como por limitar sus derechos (Tichenor, 2002).

alimenticios. Desde ese momento, se volvió obligatorio verificar el estatus migratorio de los solicitantes de los programas de servicios sociales del gobierno federal (Verea, 2003).

Los cambios políticos internacionales y la importancia de la migración en la agenda de política exterior también fueron perfilando las características de las políticas migratorias estadounidenses. Desde mediados de la década de los años setenta aumentó el número de refugiados que llegaron a los países desarrollados como resultado de conflictos políticos y guerras étnicas (la revolución en Irán, Haití, Camboya, Vietnam, entre otras). Por ejemplo, el conflicto armado en Centroamérica provocó que un número importante de ciudadanos se dirigiera a Estados Unidos en búsqueda de condiciones políticas y económicas más estables; lo mismo sucedió con los refugiados haitianos. Se calcula que más de 1 millón y medio de refugiados fueron admitidos en los Estados Unidos entre 1975 y 1991. Más del 90% de los refugiados provenían de países comunistas del sureste asiático, de Cuba y de Europa del Este. La entrada de los refugiados se daba fuera de la legislación migratoria y, por lo tanto, a fines de la década de los años setenta el tema cobró relevancia en el Congreso. Ante esta situación, el presidente Jimmy Carter firmó la Ley de Refugiados en 1980.

Al mismo tiempo que se discutía la ley IRCA, se debatió, aunque en menor escala (Verea, 2003), el tema de los centroamericanos. El gobierno de Reagan apoyó a las fuerzas anticomunistas en Nicaragua y El Salvador y presionó al Congreso para llevar a cabo ciertas medidas para que se aceptara sobre todo el asilo de los nicaragüenses (Rosenblum, 2004; Zolberg, 2006).

3.4.2 Canadá: el refuerzo del vínculo entre migración y economía y la crisis de los refugiados.

De la misma manera, en el caso canadiense las demandas en el mercado laboral y los ciclos económicos fueron dos factores fundamentales para determinar el rumbo de las políticas migratorias. Una diferencia fue que la variable de la migración indocumentada no fue importante, pero sí el crecimiento de la población. Asimismo, las preferencias de los actores políticos determinaron los cambios en las políticas migratorias, pero por una parte el ejecutivo gozó de mayor autonomía para hacer cambios en la política migratoria, con presión por parte de algunos grupos de interés y, por el otro, el debate y las posturas entre diversos actores para llevar a cabo dichos cambios fue menor que en el caso estadounidense.

Siguiendo la literatura previa, esta etapa se puede dividir, a su vez, en dos momentos: desde principios de la década de los años ochenta hasta 1986 y de esta

fecha hasta fines de la década de los años noventa. En la primera etapa la política migratoria estuvo íntimamente relacionada con la recesión económica (Simmons, 1996; Green y Green, 2004). El mayor ajuste a la migración por la vía económica se hizo en 1982 cuando el gobierno anunció que sólo podrían ingresar quienes ya tuvieran una oferta de trabajo por parte de los empleadores canadienses. Además, el gobierno anunció cortes en el número de admisiones por la vía económica para ese año y por lo menos cuatro más (Verea, 2003; Green y Green, 2004). De hecho, desde la segunda Guerra Mundial fue la caída más importante en las admisiones por la vía económica, cuando la migración por esta vía llegó a representar sólo el 14% (Simmons, 1996).

Al mismo tiempo, se trató de una época en la que se dio una mayor facilidad para el ingreso de los migrantes por la vía de la reunificación familiar, así como por la vía del refugio. A partir de lo establecido en el Acta de 1978 y con algunos cambios en la década de los años ochenta la entrada de personas por estas dos vías se expandió e, incluso, como sugiere Simmons (1996) hubo un discurso en pro de la incorporación social y cultural. En 1980 se amplió el ingreso por la vía familiar pues se incluyó a hermanos e hijos mayores de edad de los migrantes.

En ese momento también hubo una expansión de la política multicultural y como parte de esto se establecieron varias medidas: por ejemplo en 1985 se aprobó la Ley de Idiomas Oficiales (*Official Languages Act*). En esta ley se estableció que los idiomas oficiales de Canadá eran el inglés y el francés. Bajo este marco normativo el gobierno transfirió fondos a las provincias y a los territorios para la enseñanza de estos idiomas. En ese sentido, se expandieron los programas de orientación y de la impartición del inglés y francés para los migrantes (Simmons, 1996; Neira, 2011).

La política hacia los refugiados también tuvo un perfil de apertura. De hecho, el período de 1975 a 1990 fue uno en donde la admisión por la vía del refugio creció de manera considerable. En 1989, los refugiados aceptados fueron 5,754; al siguiente año la cifra aumentó casi el triple, 14, 031; para 1991 llegaron hasta 28, 595 y en 1993 las admisiones llegaron hasta 30 mil (Human Rights Research and Education Center, 2012). El sistema canadiense era considerado sumamente permisivo y estaba sustentado en la llamada *Singh Decision* de la Suprema Corte de Justicia en 1985, bajo la cual quienes pedían refugio en suelo canadiense (en realidad el término correcto es llamarlos asilados una vez que ya están en el país donde hacen la petición) y se les negaba tenían el derecho de apelar tal decisión. Dado que el proceso podía tardar de 3 a 4 años, los solicitantes tenían el incentivo de permanecer en suelo canadiense hasta obtener respuesta (DeVoretz y Hanson, 2003).

Una vez que las condiciones económicas mejoraron y el nivel del desempleo disminuyó, se adoptó nuevamente una política de control menos restrictiva por lo menos

por la vía independiente. En realidad varios autores coinciden en que a partir de dicho momento comenzó una nueva etapa en la política migratoria canadiense, misma que, como se verá más adelante, se reforzó en el siglo XXI. Los dos objetivos principales de la nueva política fueron que la migración tendría que ser factor clave en el crecimiento económico y también en el demográfico. A partir de ese momento empieza a dominar lo que algunos autores consideran como la visión de los *true believers* (Hawkins, 1972), es decir, quienes ven a la inmigración como una herramienta de crecimiento económico del país a largo plazo (Green y Green, 2004).

A partir de varias medidas se puede ver por un lado la prioridad y crecimiento de la migración por la vía económica en detrimento de la reunificación familiar y del refugio. En 1985 el gobierno conservador de Brian Mulroney llevó a cabo una revisión de la política migratoria de la década de los años setenta y principios de los ochenta. Uno de los objetivos fue el aumento de la migración a través de la vía independiente, esto con el fin de que la economía canadiense fuera más competitiva. Además, otra preocupación central en ese momento, tal y como se plasmó en el reporte presentado por el Ministerio de Migración ante el parlamento, fue que la tasa de fecundidad era muy baja y si los niveles de inmigración se mantenían de esa manera la población declinaría de manera importante. Por lo tanto, el cambio en la política migratoria también respondió a la necesidad de aumentar la población canadiense, misma que sería fundamental para sostener el estado de bienestar (Simmons, 1996; Green y Green, 2004).

En primer lugar, a partir de 1986 se dieron varios cambios. Uno de ellos fue eliminar la cláusula de 1981 en la que sólo podían ingresar los migrantes por la vía económica que tuvieran una oferta concreta de empleo. En 1986 el gobierno añadió la categoría de “inversionistas” para admitir a personas que quisieran invertir en determinadas empresas canadienses (Verea, 2003; Green y Green, 2004). Con respecto al tema demográfico, en 1989 se estableció que el número de admisiones ideal a Canadá debía ser el 1% de la población total.

Los cambios continuaron en la década de los años noventa. Ante el cambio de Canadá hacia una economía basada en el conocimiento y la falta de personal altamente calificado³⁵ provocó que la inmigración se percibiera como una herramienta para promover el consumo, la creación de inversiones y mejorar los niveles de productividad y de innovación tecnológica del país (Rekai, 2002, Neira, 2011).

³⁵ Hubo una necesidad de compensar la falta de trabajadores calificados que había migrado hacia Estados Unidos a partir de la firma de los tratados de libre comercio FTA en 1989 y TLCAN en 1995. Ante esta carencia se empezó a reclutar de manera intensiva migrantes calificados provenientes sobre todo de China (Neira, 2011).

Al igual que en el caso estadounidense se hizo énfasis en el reclutamiento de mano de obra calificada. En 1991 se elaboró una lista de las ocupaciones que requerían trabajadores calificados en cada provincia. Además, se dio un ajuste al sistema de puntos pues los migrantes que reunieran los requisitos necesarios para las ocupaciones donde urgía la mano de obra, se les darían más puntos (Green y Green, 2004). Un año más tarde se aprobó la ley C-86 de 1992 con la cual se hicieron diversas modificaciones a la ley de 1976. Se establecieron tres categorías de inmigrantes con sus respectivas cuotas. En la primera categoría correspondiente a los familiares inmediatos (esposas, hijos) de los residentes canadienses y algunos inversionistas que contribuirían de manera significativa a la economía canadiense, no se pusieron límites a la entrada. Bajo la segunda categoría quedaron los padres y abuelos de los residentes, quienes serían admitidos mediante una cuota anual. En la tercera categoría las personas también debían ser admitidas mediante una cuota anual e incluía a los migrantes económicos independientes, empresarios.

En 1992 se cambiaron los criterios de selección de entrada para aumentar la aceptación de trabajadores independientes que tuvieran conocimiento de inglés y francés, altos niveles de escolaridad y experiencia laboral tal que les permitiera encontrar trabajo rápidamente (Simmons, 1996). Como menciona DeVoretz (2006) el criterio para entrar a Canadá ya no fue la disponibilidad en el mercado de trabajo, sino el capital humano, la experiencia laboral pasada.

Con respecto a la migración por la vía de la reunificación familiar se dieron cambios importantes. Las admisiones de migrantes económicos crecieron en detrimento del ingreso de tipo familiar. A partir de 1992 se restringió la categoría de hijos dependientes. Antes este grupo incluía a los hijos de cualquier edad que no estuvieran casados. Una consecuencia de esta definición amplia fue que los migrantes que querían traer a sus hermanos, hermanas, tíos, etc, primero buscaron la entrada de sus padres y sus abuelos, quienes, después, podrían pedir el ingreso de sus hijos no casados independientemente de la edad que tuvieran. Para romper esta cadena, con la nueva ley de la década de los años noventa, por hijos dependientes ya sólo se consideraría a aquellos no casados menores de 19 años. Como consecuencia hubo una disminución de las entradas por esta vía tanto de padres como de adultos no casados. Las admisiones por reunificación familiar pasaron de representar el 51% en 1994 a 44% en 1997 (Simmons, 1996, Green y Green, 2004).

Con la nueva ley también se dieron otros cambios fundamentales. El primero de ellos fue el mayor poder que se le concedió al Departamento de Migración para poner límites a los flujos y rechazar las solicitudes una vez que se hubieran alcanzado las metas del número permitido de inmigrantes según la categoría.

De acuerdo con algunos autores, al igual que en Canadá en Estados Unidos también se planteó el cambio de una política migratoria basada en la reunificación familiar a una de tipo económico, sin embargo dicho giro no ha sido posible pues no sería una medida muy popular entre los representantes de las comunidades con una composición importante de inmigrantes. Por el contrario, en Canadá la política migratoria ha podido modificarse y adecuarse más a la dinámica económica porque las decisiones en las décadas de los años ochenta y noventa han sido tomadas por el Ejecutivo y el gabinete y con una mínima intervención del parlamento (García y Griego, 1994; Re kai, 2002).

Con la revisión de la política migratoria, a diferencia del caso estadounidense, pocos grupos mostraron una posición al respecto. De 115 grupos y organizaciones a nivel nacional que fueron consultados sólo 25 dieron respuesta (Veugelers, 2000). Aquellas que dieron respuestas como la *Canadian Ethnocultural Council* (CEC), organización que a su vez engloba diversas organizaciones étnicas, estableció que la reunificación familiar debía ser una prioridad pero no ejerció presión alguna. En el mismo sentido, la Federación Canadiense del Trabajo (CFL por sus siglas en inglés) mantuvo un bajo perfil, de hecho desde su fundación en 1982 no adoptó ningún tipo de postura al respecto, en parte como mencionan sus representantes porque es un tema que puede generar divisiones internas. En el mismo sentido, los grupos de empresarios evitaron la discusión en el tema y no manifestaron su postura (Veugelers, 2000). Probablemente, otro factor con el cual no hubo un debate como en Estados Unidos, fue que la percepción de los migrantes no generó una visión encontrada, pues no había un alto índice de migración indocumentada. Más bien, se sostenía que la migración creaba beneficios económicos pues al atraer trabajadores calificados con la cual se aumentaba la demanda de bienes y servicios. No obstante, es importante mencionar que también se fortaleció la parte de la inmigración vía reunificación familiar pues, como explican Green y Green (2004), era una manera de otorgarles una concesión a los grupos de inmigrantes. Para estos grupos la definición de familia de la ley era muy estrecha y en 1988 se amplió pues se incluyeron a los hijos adultos no dependientes de sus padres.

Los cambios de la política a principios de la década de los años noventa se reforzaron en 1995 con la llegada de los liberales al poder. En el documento "Into the 21st Century: a Strategy for Immigration and Citizenship" se plasmaron algunos lineamientos para una nueva propuesta de regulación migratoria. Se mantenía la idea de que el nivel de inmigración fuese de un 1% del total de la población.

Con respecto a la migración económica en el documento se propusieron modificaciones, tales como aumentar los puntos al conocimiento de los idiomas (de 14% a 20%); a la educación (16 al 20%); privilegiar a trabajadores que tuvieran entre 25

y 35 años y ya no aquéllos entre 21 y 44 años. Asimismo, se hacía énfasis en la aptitud personal y se le otorgaba el poder de decisión al personal de migración de dar un 16% a los migrantes que evaluaran de manera positiva y tuvieran la disponibilidad inmediata para comenzar a trabajar (Simmons, 1996; Green y Green, 2004; Neira, 2011).³⁶

Al mismo tiempo el gobierno canadiense continuó con los programas de trabajadores temporales tanto calificados como no calificados (el agrícola, de trabajadoras domésticas). De hecho, las admisiones por la vía temporal se expandieron y en algunos casos se dio una menor regulación por parte del estado, como parte de la política neoliberal (Preibisch, 2011). En 1981 se creó el *Foreign Domestic Worker Program* el cual sustituía al Temporary Employment Authorization Program de 1973 y con el cual se trataba de establecer nuevos criterios para la selección de los trabajadores domésticos y que, eventualmente pudieran obtener la residencia permanente. Nuevamente en 1992 se hacen modificaciones y se crea el *Live in Caregiver Program* para el cuidado de niños, adultos mayores y discapacitados a partir de 1992 incrementaron los requisitos que los trabajadores debían cubrir tales como tener un nivel educativo equivalente al de *high school* en Canadá; conocimiento del inglés o del francés y experiencia previa.

Finalmente las políticas referentes al refugio y al asilo cambiaron con respecto a lo establecido a principios de la década de los años ochenta. Como se mencionó más arriba, la solicitud y entrada de refugiados a territorio canadiense aumentó de manera considerable, en parte como consecuencia del fin de la Guerra de Vietnam y los conflictos posteriores en la región (Laos, Camboya) y posteriormente otros como las guerras civiles en Centroamérica (Zlotnik, 1996; Carreón-Diez, 2008). Posteriormente, se dieron otros eventos como la llegada de 155 tamiles de Sri Lanka en la costa de Newfoundland en 1986 y un año más tarde, la llegada de 173 sikhs en la costa este. Ante esto empezó a darse una preocupación por el número de solicitudes y la demora para procesarlas, lo que para muchos significaba un problema en las leyes que debía revisarse.

Ante esto se aprobaron dos leyes. La primera de ellas fue la *Deterrents and Detention Bill* (C-84) cuyo objetivo principal fue tener un mayor control y vigilancia de las fronteras canadienses. Con esta ley se permitía la detención de población que llegaba a territorio canadiense sin la documentación apropiada; la deportación inmediata de aquellas personas que fueran consideradas un peligro para la seguridad nacional y prohibir la entrada de barcos sospechosos de transportar refugiados. También se

³⁶ Los oficiales de migración tendrían que dar prioridad a aquellos individuos que tuvieran la flexibilidad para adaptarse a los cambios en el mercado laboral, tales como la búsqueda de empleo, actitud frente al nuevo aprendizaje etc. (Neira, 2011).

aprobó la *Refugee Reform Bill* (C-55) para simplificar el proceso de petición de solicitud de refugio y para penalizar a los que se consideraba que abusaban del sistema. Mediante esta ley se creó el *Immigration and Refugee Board* (IRB) el cual era un órgano de tipo judicial para revisar las solicitudes de asilo; además se limitaba el derecho de revisar y apelar las negativas de asilo ante la Corte Federal (Simmons, 1996; Pratt, 2005; Carreón-Diez, 2008).

A pesar de estas medidas en la década de los años noventa, el tema de los refugiados volvió a generar preocupación. Como afirma Simmons (1996) en realidad las leyes aprobadas no se aplicaron cabalmente. A principios de 1990, se denunció mediáticamente la falta de control del ingreso de refugiados y su estancia de manera indocumentada y su asociación con actividades criminales (por ejemplo, con los refugiados somalíes) (Pratt, 2007; Carreón-Diez, 2008). Posteriormente Estados Unidos también manifestó su preocupación con respecto al sistema de refugio canadiense pues consideraba que a través del mismo se estaban filtrando terroristas.³⁷ Al mismo tiempo, el gobierno canadiense reconoció que tenía múltiples solicitudes de personas cuyo status de asiladas había sido rechazado en Estados Unidos y por ende asistían a territorio canadiense.

Como consecuencia, en la ley de 1992 (Bill C-86) se les otorgó mayor poder a los agentes migratorios y se estableció que ellos decidirían si quienes aplicaban podían tener derecho a audiencia o no; asimismo los permisos de trabajo para los refugiados sólo se otorgarían si efectivamente se daba el permiso de asilo. Asimismo, los agentes migratorios quedaron autorizados para deportar a las personas que consideraban que estaban involucradas en actividades de espionaje y terrorismo.

Con respecto a la entrada de personas sin documentos y sobre todo solicitantes de refugio desde Estados Unidos, se propuso desde la ley C55 una cláusula conocida como *safe third country* con la cual se eliminaba la posibilidad de llegar a un país (en este caso Estados Unidos) para pedir refugio en otro (Canadá). Posteriormente, en 1997 con la *Border Vision Initiative* (BVI) se propuso que hubiera mayor intercambio de información y coordinación entre el Departamento de Migración y Ciudadanía de Canadá (CIC) y la Agencia de Migración y naturalización de Estados Unidos (INS) sobre

³⁷ La preocupación de Estados Unidos se dio sobre todo a partir de varios casos. En 1993, el ataque al World Trade Center en Estados Unidos fue organizado por Ramzi Yousef quien había ingresado a territorio estadounidense con documentos migratorios canadienses. Años más tarde, Ahmed Ressay, fue capturado en la frontera con Estados Unidos con pasaporte canadiense y tenía planeado llevar a cabo un atentado en el aeropuerto de Los Ángeles. Ressay pidió refugio en Canadá y al serle negado adquirió un pasaporte falso con el cual pasó la frontera y fue detenido por las autoridades estadounidenses en 1999 (Adelman, 2002b).

todo con respecto al cruce de personas sin documentos a través de la frontera (Carpentier, 2007; Carreón-Diez, 2008).

Después de la ley de 1992 se hicieron múltiples enmiendas a la misma y se publicaron algunos reportes³⁸ cuyo objetivo fue hacer una revisión de las leyes en materia migratoria y de refugio, así como promover una consulta pública con respecto al tema. Esto reflejaba la necesidad de hacer cambios a la ley migratoria de 1976.

Conclusiones

En el período analizado en este capítulo (1900-2000) las políticas migratorias de Estados Unidos y de Canadá se pueden explicar por la combinación de diversos factores tanto a nivel internacional como a nivel doméstico, así como por la acción de diversos actores. En algunos momentos las políticas de ambos países presentan similitudes como al finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando las restricciones a la entrada de los migrantes era racialmente selectiva; o bien, a partir de la década de los años noventa cuando los gobiernos estadounidense y canadiense consideran necesaria una mayor atracción de migrantes calificados para ser competitivos en la economía global. En otras ocasiones podemos ver diferencias sustantivas en sus respectivas regulaciones migratorias causadas por una combinación de diversos factores.

De 1945 a la década de los años sesenta, tanto Canadá como Estados Unidos llevaron a cabo reformas migratorias. En el caso canadiense, el boom económico de la posguerra así como sus compromisos internacionales con la recuperación de Europa provocó que tuvieran una apertura hacia la inmigración, aunque era selectiva pues se le daba prioridad a la inmigración de europeos. Asimismo, en esta etapa los cambios en la política migratoria en Canadá no se dan necesariamente con la creación de nuevas leyes, sino que se dan regulaciones, con las cuales el debate parlamentario se evita y el sistema se vuelve más flexible pues los cambios pueden darse de manera más expedita por orden del ejecutivo. De la misma manera, en Estados Unidos tanto el crecimiento económico como los intereses en política exterior de detener la influencia del comunismo por un lado, así como de mantener relaciones de ayuda y cordiales con los países no comunistas, por el otro determinaron la ley migratoria de 1952. Sin embargo, a diferencia de Canadá, en Estados Unidos la política migratoria, en ese momento y en los siguientes períodos, está sujeta a un debate mayor entre diversos actores (ejecutivo, legislativo, grupos de interés), característica del propio sistema estadounidense. Aunque en el tema migratorio la confrontación es mayor pues se

³⁸ Los reportes fueron *Not just numbers: A Canadian Framework for the Future Immigration; Building a Strong Foundation for the 21st Century* de 1998; *New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation* también publicado ese mismo año (Carreón-Diez, 2008).

forman coaliciones transversales a los partidos políticos y a las posturas liberales y conservadoras.

A partir de la década de los años sesenta los dos países llevaron a cabo cambios fundamentales en sus políticas migratorias. Por un lado, en ambos casos se eliminó el sistema de inmigración discriminatorio basado en orígenes nacionales pero por el otro, las nuevas políticas diseñadas por los gobiernos estadounidense y canadiense tomaron rumbos distintos. Mientras que en Canadá el criterio fundamental para otorgar las visas fue de carácter económico, en Estados Unidos los lazos familiares con los ciudadanos y residentes de Estados Unidos constituyeron el pilar más importante de la inmigración. En el caso canadiense los ciclos económicos determinaron en buena medida el ingreso y la restricción de los flujos migratorios; además hubo un cambio con respecto a la etapa anterior pues hubo un mayor debate para promulgar la ley de 1978, en la cual se obtuvieron mayores derechos para los refugiados y en materia de reunificación familiar. Por el contrario, en Estados Unidos la migración permanente y la ley de 1965 estuvieron determinadas por el movimiento de los derechos civiles; para la década de los años setenta la migración indocumentada y el crecimiento de la población fueron dos factores fundamentales para que la ley cambiara.

Finalmente, a partir de la década de los años ochenta las políticas de ambos países se vuelven más restrictivas. Por un lado, en Canadá la regulación migratoria tiene como eje fundamental el crecimiento de la población de la economía. Sin embargo, se da un giro fundamental pues la migración ya no responde a los ciclos económicos de acuerdo con las necesidades laborales, sino que triunfa, de una manera relativamente fácil, la visión del ejecutivo y el gobierno conservador de Brian Mulroney, donde se plantea que la migración debe ser benéfica a largo plazo, es decir, se busca el ingreso constante de migrantes. Se da prioridad al ingreso de migración calificada, pero hay una tendencia a una mayor restricción pues crece el nivel de migración temporal. En Estados Unidos las políticas migratorias se vuelven más restrictivas. A pesar de que en 1986 hay una amnistía a la migración indocumentada y se apoya la entrada de un número importante de refugiados, la vigilancia fronteriza y las detenciones aumentan, así como la contracción de servicios hacia los migrantes indocumentados. A diferencia de Canadá, la migración ilegal y los intereses de política exterior, como mantener una buena relación con sus aliados (el apoyo a ciudadanos cubanos que salían de su país, a los países después de la guerra de Vietnam) son dos factores de suma importancia para determinar la discusión y aprobación de la regulación migratoria. Otra diferencia con Canadá fue la manera de llevar a cabo dichas políticas. Mientras que en la regulación de los refugiados de 1980 no hubo tanto debate, en la aprobación de IRCA y de las posteriores leyes de 1990 se dio una confrontación de posturas con largos

períodos de discusión. Ahora bien, al igual que el caso canadiense, en Estados Unidos se dio una política de mayor apertura a la migración calificada con el fin de para tener mayor competitividad a nivel mundial.

CAPÍTULO 4

La comparación de las políticas migratorias y el método de máxima similitud

Como se mencionó en la introducción, una de las preguntas formuladas en los últimos años, desde la ciencia política y las relaciones internacionales, tiene que ver con las razones por las cuales las políticas migratorias de los estados difieren y por qué algunos estados tienen mayor apertura con respecto a la entrada de migrantes, mientras que otros ponen mayores obstáculos. En la presente tesis, se toman los casos de Estados Unidos y Canadá y se realiza una comparación sistemática entre las políticas migratorias de ambos países. Para ello, se recurrió al método comparativo de máxima similitud, con el cual se pueden analizar las semejanzas y diferencias entre dos unidades, en este caso las políticas migratorias, y con ello indagar las relaciones causales. En ese sentido, el objetivo del presente capítulo es, por un lado, explicar las principales características de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010, sus puntos de convergencia pero sobre todo las diferencias entre ambas. Por el otro, se exponen los factores o variables explicativas que dan cuenta de las diferencias entre las políticas de uno y otro caso, a partir del método de máxima similitud.

Para ello, el capítulo se divide en cinco partes. En la primera, se presentan las principales características del método comparativo, en particular del método de máxima similitud. En la segunda parte, se analizan las similitudes y diferencias entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010, en sus respectivas modalidades, migración permanente, temporal y refugio. En la siguiente sección se presentan las variables de control y las variables explicativas, mismas que se derivan de las similitudes y diferencias entre ambos casos. En principio se expone el contexto estructural de los dos países el cual incluye la variable económica, demográfica y geopolítica. Enseguida se analiza la relevancia del tema de la seguridad en cada caso y los factores económicos coyunturales. En la tercera parte se revisan los principales elementos del sistema político estadounidense y canadiense con base en el modelo seleccionado en el cual se destacan los principales actores y puntos de veto. En cada caso se hace referencia al papel que tiene cada uno de los actores en la toma de decisiones con respecto al tema migratorio. Finalmente, sin hacer un análisis exhaustivo, pues éste es propio del capítulo quinto, se delinear los intereses de los actores. Se muestra la opinión pública en ambos países con respecto a sus políticas migratorias. Asimismo, se exponen las principales posturas del ejecutivo, de los partidos políticos y de los grupos de interés.

4.1 El método de máxima similitud

Como se mencionó en la introducción, en la presente tesis se emplea el método comparativo. Como menciona Neil Smelser (2003), retomando a Durkheim, en sí todos los análisis en las ciencias sociales tienen implícita una comparación. Sin embargo, sólo aquellas investigaciones que tienen como objetivo central llevar a cabo una comparación sistemática, como se pretende en esta tesis, hacen uso del método comparativo. Este método puede definirse como el análisis sistemático de observaciones de dos o más entidades macrosociales para analizar sus semejanzas y diferencias e indagar sus causas (Ariza y Gandini, 2012). Al contrario de los análisis cuantitativos, uno de los objetivos de las investigaciones comparativas es la estrecha familiarización con los casos, misma que no es posible cuando se trata de un amplio número de casos.

Para sortear los problemas de sesgo en la selección de los casos, existen diversas técnicas en los estudios con una N pequeña (Gerring, 2007). El diseño en el que se sustenta la presente investigación es el del método de máxima similitud. Dicho método es utilizado cuando se comparan mínimo dos casos con características semejantes, bajo el supuesto de que entre más similares sean los casos a comparar habrá una mayor posibilidad de aislar los factores que explican la diferencia en el resultado (en este caso en la política migratoria de cada país). Con este método, se contemplan una serie de factores intersistémicos comunes que funcionan como las variables de control y un conjunto menor de diferencias, las cuales son las variables explicativas (Przeworski y Teune, 1970; Ariza, 2009). En otras palabras, con este método cuanto mayor sea la similitud de los casos en ciertos aspectos, mayor será la capacidad para eliminar estas variables como explicaciones plausibles y dejar las diferencias como posibles causas de la divergencia entre las políticas migratorias de ambos países.

4.2 La variable dependiente: Leyes y programas migratorios en Estados Unidos y Canadá 2000-2010

Dado que la sistematicidad es una de las características del método comparativo, para asegurar el cumplimiento de ésta, se deben llevar a cabo ciertos pasos tales como la selección cuidadosa de los casos, la definición clara de la variable dependiente, el nivel de análisis en el que se basará la investigación y el diseño del análisis empírico que se utilizará.

La definición de la variable dependiente resulta de suma importancia pues las políticas migratorias se pueden estudiar de diversas formas y las similitudes y

diferencias entre Estados Unidos y Canadá pueden variar dependiendo de lo que se quiera investigar (Bloemraad, 2012). En este caso se debe definir qué se entiende cuando se habla de las diferencias entre las políticas migratorias de Canadá y Estados Unidos; y qué significa que Canadá tiene una política migratoria más abierta que la de Estados Unidos.

Como se mencionó en el capítulo dos, las políticas migratorias se definen como las leyes, decretos y programas aprobados por los gobiernos, así como las prácticas administrativas destinadas a definir, aplicar y legitimar tales instrumentos y que afectan a los inmigrantes y sus descendientes (Moulier y Papademetriou, 1994). En esta investigación sólo se tomó en consideración las leyes o reglas, requisitos y procedimientos que determinan la selección y el ingreso de migrantes por la vía permanente, temporal, refugio, y sin documentos. Asimismo, se observaron las admisiones anuales de migrantes temporales, permanentes, los deportados y los refugiados y migrantes sin documentos. Analizar no sólo las leyes sino también las admisiones resulta importante, como se ha hecho previamente en otros estudios (Meyers, 2007; Bloemraad, 2006; Papademetriou y Terrazas, 2009), pues si sólo se toman en cuenta las leyes faltaría conocer las prácticas que efectivamente se dieron, es decir, la aplicación de la ley. Esto enriquece la investigación y permite un conocimiento más completo del fenómeno porque muchas veces, como menciona Castles (2006), existen algunos objetivos ocultos en las políticas migratorias o no mencionados en los informes y declaraciones oficiales, o bien, se aplican medidas que no necesariamente fueron aprobadas en el período analizado.

Una de las ventajas analíticas al comparar Estados Unidos y Canadá es que ambos países tienen la misma clasificación general del ingreso de migrantes: 1) por la vía permanente, ya sea por la vía de la reunificación familiar o por la vía económica; 2) por la vía humanitaria o del refugio y 3) por la vía temporal. No obstante, los criterios para la selección de la migración permanente presentan una diferencia importante. El sistema estadounidense es uno de cuotas con topes anuales basado en diferentes categorías de admisión, donde predomina la reunificación familiar y el canadiense, uno donde impera un sistema de puntos con base en el capital humano, sin límites anuales establecidos (Li y Lo, 2009). Para Canadá es prioritaria la entrada por la vía económica, la cual representa el 60% de los ingresos por la vía permanente. Dentro de este porcentaje se encuentran los migrantes calificados y sus familias. Los trabajadores son seleccionados mediante un sistema de puntos con el cual se da mayor puntaje a los individuos con experiencia en las ocupaciones que son prioritarias, conocimiento de los idiomas oficiales y nivel educativo. La categoría de la reunificación familiar incluye a las

esposas y padres; a los hijos e hijas y a los abuelos y representa alrededor del 25% y el 15% restante es para los refugiados y casos humanitarios.

Por el contrario, en Estados Unidos el criterio prioritario para la entrada por la vía permanente es la reunificación familiar, la cual representa alrededor de un 64% del total de las entradas. Las peticiones para entrar por la vía de la reunificación familiar son seleccionadas dependiendo de la cercanía de los parientes.³⁹

A diferencia del sistema de puntos canadiense, en Estados Unidos los migrantes económicos ingresan bajo un sistema basado en la demanda de los empleadores y con una mayor participación del sector privado en la contratación y reclutamiento (Papademetriou, Sommerville y Tanaka, 2008). No obstante, como se verá más adelante en los últimos años, sobre todo a partir del 2010, Canadá empezó a adoptar cada vez más el sistema estadounidense (Akbari y MacDonald, 2014; Ferrer, Picot y Riddell, 2014). Bajo la vía económica ingresan personas dentro de cinco categorías. En la primera aquellos considerados como migrantes con habilidades extraordinarias, profesores, investigadores y sus familias (esposos, hijos). En la segunda categoría ingresan profesionales con altos niveles de estudios y sus familias. En el tercer grupo son admitidos algunos trabajadores calificados y no calificados con sus familias. Bajo la cuarta categoría están los empleados de organizaciones internacionales, trabajadores religiosos y de medios de comunicación. Finalmente, en el último grupo ingresan los inversionistas y sus familias. Sólo el 17% de los migrantes permanentes que ingresan lo hacen por esta vía.

La residencia permanente también se puede adquirir vía el asilo y el refugio, alrededor de un 16% ingresa por la esta vía. Estos dos conceptos son similares pues en ambos el solicitante debe expresar un temor razonable de persecución en su país por motivos de raza, nacionalidad, por pertenecer a un grupo social especial o por su opinión política. La diferencia entre el asilo y el refugio radica en que el primero se pide estando en territorio estadounidense, mientras que el refugio se solicita estando fuera del mismo. Finalmente, un 4% se seleccionan por un sistema de lotería diseñado para fomentar la diversidad en el origen de la migración.

En ambos países la entrada de migrantes también se ha dado por la vía temporal con el fin de cubrir necesidades específicas en el mercado de trabajo. En comparación con otros sistemas migratorios, en éste resulta más factible que los trabajadores

³⁹ Quienes pueden adquirir la residencia permanente mediante la reunificación familiar son los familiares inmediatos de un ciudadano estadounidense (esposas, niños no casados menores de 21 años; y padres de ciudadanos que tengan más de 21 años). También pueden solicitarla otros parientes de algún ciudadano estadounidense (hijos o hijas no casados mayores de 21 años, hermanos y hermanas mayores de 21 años). Asimismo, pueden pedir la reunificación familiar las esposas e hijos no casados de quienes cuentan con greencard.

temporales eventualmente sean residentes permanentes y, posteriormente, ciudadanos.

En Canadá la entrada de migrantes temporales o residentes temporales, se clasifica en diversos rubros, aunque no con la variedad que existe en el sistema estadounidense ni con tal cantidad de subtipos. La clasificación que lleva a cabo el Canadian Immigration and Citizenship (CIC) es en cuatro grupos: trabajadores temporales, estudiantes extranjeros, por razones humanitarias y otros.

El grupo de trabajadores temporales incluye a los que ingresan por la vía de los acuerdos internacionales (trabajadores del TLCAN y otros acuerdos comerciales como GATS). Después están los trabajadores que entran sin una opción de trabajo específica y son para labores de investigación, para los intereses y beneficios de la economía canadiense y sus familiares. Finalmente, se encuentran los trabajadores que ingresan con una oferta de trabajo específica: en el rubro de la tecnología, los trabajadores agrícolas (*Seasonal agricultural worker program*); las niñeras y cuidadores de ancianos (*Live in caregiver program*); y los trabajadores de baja calificación bajo el programa NOC &CD.

En Estados Unidos existen numerosas clases de admisión por la vía temporal (denominadas de no inmigrantes) entre las cuales se encuentran la de turistas, visitantes, intercambio de estudiantes, inversionistas, comerciantes y trabajadores temporales para cada una de las cuales corresponden determinadas visas. Una diferencia con respecto al caso canadiense es la amplia variedad de rubros bajo los cuales se admiten a los migrantes de manera temporal y las admisiones dependen de una cuota anual las cuales se ajustan mediante procesos que pueden llevar un tiempo considerable (Rekai, 2002).

En el caso de los trabajadores temporales en Estados Unidos, las visas que se les otorgan son: las H1B para profesionales y trabajadores altamente capacitados en ocupaciones especializadas y se les puede otorgar hasta por seis años. Las visas H2A son para trabajadores agrícolas por un período no mayor a once meses; las H2B se otorgan a trabajadores temporales en actividades no calificadas diferentes a la agricultura. Las H1C son para enfermeras. También se encuentran las visas denominadas como O,P,Q,R. Las de tipo O se otorgan a trabajadores con habilidades extraordinarias; P es para reconocidos atletas o entrenadores en programas de intercambio recíproco o culturales; la Q a trabajadores por intercambios culturales y la R para trabajadores en ocupaciones religiosas. Las TN son para el movimiento de profesionales bajo el TLCAN. Las L1 son para las transferencias de personal al interior de las compañías. Las visas E1, E2 y E3 son para el movimiento de inversionistas (incluyendo a sus esposos e hijos).

Durante la primera década del siglo XXI, en Estados Unidos y Canadá se aprobaron diversas leyes y programas concernientes al control fronterizo y a la regulación en la entrada de la migración permanente, temporal y de refugiados. Las diferencias entre ambos casos son contrastantes en algunas dimensiones, mientras que en otras ha habido una convergencia. Por una parte, en Estados Unidos las leyes y programas tuvieron como eje central el fortalecimiento de la seguridad del territorio, tanto en sus fronteras como al interior del mismo. Otra característica de las medidas legales aprobadas en Estados Unidos fue la mayor vigilancia de los extranjeros y en particular de los migrantes sin documentos para quienes se aprobaron y aplicaron medidas más restrictivas. Finalmente, en el caso estadounidense si bien se dieron varias propuestas para llevar a cabo una reforma migratoria de carácter integral, ninguna de ellas fue aprobada.

Por el contrario, en Canadá sí hubo una reforma migratoria. Además, las leyes y programas aprobados tuvieron como finalidad acelerar la inmigración de tipo económica, tanto por la vía permanente como por la vía temporal, siendo esta última la que tuvo un mayor incremento. Al igual que en Estados Unidos se aprobaron medidas para reforzar la seguridad del territorio canadiense y restringir el ingreso por la vía del refugio. No obstante, las leyes y programas enfocados en la migración económica fueron más prolijas.

4.2.1 Estados Unidos: el refuerzo a la seguridad y el dilema de los migrantes sin documentos.

En Estados Unidos, las leyes aprobadas referentes al tema migratorio quedaron enmarcadas en el esquema de la seguridad nacional (ver tabla 14 y anexos 1 y 2). En ese sentido, dichos marcos normativos tuvieron como objetivo principal reforzar la vigilancia y protección de la frontera, así como ampliar el poder del gobierno para obtener mayor información sobre los extranjeros en territorio estadounidense y para detener y deportar tanto migrantes, vinculados, según la ley, con actividades terroristas y aquéllos sin documentos; en realidad, ha sido a estos últimos a quienes se les han aplicado tales medidas. Las normas aprobadas se dieron después de los acontecimientos del 11 de septiembre como consecuencia de la propia crisis de seguridad y como parte de una serie de leyes y medidas que se aprobaron desde la década de los años noventa, donde el tema de la migración tuvo un fuerte vínculo con la seguridad. Como se muestra en la Tabla 14, en el 2001 se aprobó la US Patriot Act, en cuyo cuarto apartado se trata exclusivamente el tema fronterizo. Se autoriza triplicar el número de agentes de la patrulla fronteriza, del servicio de aduanas y del entonces

INS en la frontera con Canadá. Desde la década de los años noventa con las operaciones Hold the Line en 1993, Gatekeeper en 1994, Safeguard en Arizona y la Gatekeeper en 1996, en diferentes puntos de la frontera de Estados Unidos con México se había autorizado dar un mayor número de recursos y agentes en la frontera. En 1996 también se aprobó el Acta de Responsabilidad Inmigrante y Reforma de la Inmigración Ilegal (IRIIRA) con la cual se aprobó el aumento del presupuesto del INS para contratar más agentes para la Patrulla Fronteriza; 12 millones de dólares para el triple muro en San Diego y se establecieron sanciones a quienes intentaran cruzar ilegalmente al país a partir de 1997 (Flores, 2010).

En el 2002 se creó el Departamento de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés). Un aspecto a destacar de esta ley es que las actividades del Departamento de Inmigración y Naturalización (INS) quedaron dentro del esquema institucional de la seguridad interna. Se creó el *Bureau of Citizenship and Immigration Services*; el *Bureau of Customs and Border Protection* y el *Bureau of Immigration and Customs Enforcement*. Posteriormente, en el 2005 se aprueba la Real ID Act con la cual se imponen estándares federales hacia los estados para que éstos verifiquen el estatus migratorio de quien solicita una licencia de manejo.

Finalmente, en el 2006 se promulgó la *Secure Fence Act*, la cual, como su nombre lo indica, tuvo como objetivo principal proteger la frontera. En la segunda sección, "Consiguiendo el control operacional de la frontera", se plantea el mantenimiento del control de todas las fronteras de EUA a partir de los 18 meses de los cuales se promulga la ley por medio de 1) vigilancia en la frontera con personal y uso de tecnología; 2) con infraestructura física para evitar la entrada de extranjeros indocumentados, de posibles terroristas, contrabando y tráfico de drogas. En la tercera sección, la cual es una enmienda a la ley IIRIRA (1996), se aprueba la construcción de diversas cercas en la frontera con México para evitar el cruce de migración indocumentada (para alcanzar 700 millas de longitud). Se establece que el DHS debe poner dos muros para reforzar la frontera con la instalación de barreras físicas adicionales, caminos, alumbrados, cámaras y sensores. Además, la ley determina que el DHS lleve a cabo un estudio sobre la factibilidad, necesidad e impacto económico de construir un sistema de seguridad en la frontera norte (marítima y terrestre) y también que realice una evaluación sobre la competencia de las Autoridades Aduaneras para detener vehículos que entran ilegalmente al país, comparar su autoridad con la Guardia Costera y ver si es necesario ampliar sus funciones.

A la par de la aprobación de las leyes mencionadas con anterioridad, en el período estudiado, también se discutieron en el Congreso algunas propuestas de reforma migratoria, las cuales incluyeron diversos aspectos de la migración permanente,

temporal y la migración sin documentos y no sólo medidas referentes a la seguridad (ver Tabla 14). Sin embargo, ninguna de las propuestas fue aprobada. El tema de la legalización o no de los migrantes sin documentos permeó el debate en Estados Unidos y no hubo un acuerdo respecto al mismo en las medidas presentadas. Previo a los acontecimientos del 11 de septiembre se dieron algunas propuestas en el Congreso con respecto a la legalización de inmigrantes sin documentos. Por ejemplo, en ambas cámaras se introdujeron versiones de la *Development Relief and Education for Alien Minors* (DreamAct) con la cual se proponía legalizar a ciertos inmigrantes indocumentados que entraron de niños de manera ilegal, pero que se habían graduado de la preparatoria y querían ingresar a la Universidad. También se introdujeron iniciativas con respecto a la migración en la agricultura como la Agricultural Job Opportunity Benefits and Security en la cual había apartados tanto para la legalización de migrantes agrícolas sin documentos, como para simplificar el procedimiento para la expedición de las visas H2A (Rosenblum, 2011).

Con los acontecimientos del 11 de septiembre, las discusiones en el Congreso con respecto a las diversas iniciativas de reforma migratoria se detuvieron y se reanudaron en el 2004. El propio presidente George Bush presentó su propuesta de reforma migratoria presentada públicamente en enero de 2004, la cual buscaba responder a las necesidades del mercado estadounidense, a la seguridad nacional y también a la legalización de migrantes sin documentos.

Una de ellas fue la *Secure America and Orderly Immigration Act* (McCain Kennedy Bill S. 1033) era una propuesta integral pues contenía temas de seguridad fronteriza, creación de un programa de visas para trabajadores esenciales; para quienes tuvieran más de seis años en Estados Unidos se les otorgaría la greencard por medio del pago de una cuota, el estudio de antecedentes criminales y un examen de civismo; aumento de las cuotas de inmigrantes en medio millón por año. La *Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act* (Cornyn-Kyl Bill s. 1438) planteó la necesidad de inspeccionar a todo aquél que entrada a territorio estadounidense mediante un examen biométrico. También proponía aumentar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza. La propuesta de ley también incluía la inspección en los centros de trabajo y reforzar la migración temporal mediante una visa con un costo de 500 dls y duraría dos años sin permiso de extenderse, a menos que el solicitante comprobara que había vivido un año en su país de origen después de haber regresado de Estados Unidos.

El 6 de diciembre de 2005 el republicano James Sensenbrenner, representante de Wisconsin presentó en la Cámara de Representantes la *Border Protection Anti-Terrorism and Illegal Immigration Control Act*, conocida como la Sensenbrenner King Bill HR 4437. Ese mismo año fue aprobada por la Cámara de Representantes, pero no

por el Senado. Esta propuesta contenía medidas para asegurar la frontera como un número mayor de personal calificado y el uso de tecnología como sensores, cámaras, vehículos aéreos, además de la construcción de barreras vehiculares y el aumento de puntos de revisión. Otro punto de esta iniciativa de ley fue que los extranjeros que entraran de manera indocumentada a territorio estadounidense sería detenido y se podría dejar en libertad en caso de que se determinara que no era un peligro para la seguridad nacional, además de pagar una multa de no menos de 5000 dls. También se planteó construir dos líneas de muros fronterizos entre México y Estados Unidos (Flores, 2010; Rosenblum, 2011).

Si bien no se aprobó una reforma migratoria, fue un período caracterizado por una expansión de leyes y medidas migratorias a nivel estatal y de la participación de las policías estatales en el cumplimiento de las normas migratorias. De acuerdo con el estudio de Varsanyi (2010), en el 2005 los Congresos de los estados analizaron 300 leyes en el tema migratorio, de las cuales se aprobaron alrededor de 50; para el siguiente año se discutieron 600 leyes y 84 se convirtieron en leyes. Para el 2007, de 1,562 propuestas de leyes migratorias y de asuntos relacionados con la migración en los estados, 240 se convirtieron en leyes. Una de las leyes estatales que más resonancia tuvo fue la SB 1070 firmada el 23 de julio de 2010 por la gobernadora de Arizona Jan Brewer. Dicha ley obliga a los policías del estado a detener, en casos de “sospecha razonable”, a cualquier persona para verificar sus documentos de identidad y comprobar su status legal. Este incremento sustantivo se discute más ampliamente en el capítulo cinco.

Además, en el período analizado en la tesis se pudieron en marcha diversos programas de seguridad y de detención y deportación de migración sin documentos aprobados a nivel federal y ejecutados en los estados. Tal es el caso del acuerdo 287 g, el cual se aprobó en 1996 como parte de la IIRIRA, sin embargo se aplicó por primera vez en el 2002. La finalidad de dicho acuerdo era que el gobierno federal tuviera mayor fuerza y eficiencia para aplicar las medidas migratorias pues se le daba facultad a las autoridades locales para que éstas vigilaran e hicieran valer el cumplimiento de ciertas leyes migratorias federales. En el 2008, se introdujo el programa *Secure Communities* cuyo objetivo era revisar y contrastar las huellas digitales de los presos en cárceles locales y estatales con las bases de datos del Departamento de Seguridad Interna, por un lado, para conocer su status migratorio y del FBI, por el otro, para saber si la persona tiene antecedentes penales.

4.2.2 Canadá: la economía como eje de sus leyes y programas migratorios

Por el contrario en Canadá, sí hubo una reforma migratoria la *Immigration and Refugee Protection Act* (IRPA) en 2001 la cual fue una reforma a la ley de 1976. Al igual que en Estados Unidos, las leyes y los programas en Canadá incluyeron medidas para garantizar una mayor protección a la frontera y al interior del territorio. Sin embargo, la mayor parte de las regulaciones aprobadas fueron para acelerar el flujo migratorio por la vía económica. Como se muestra en la tabla 14 y en los anexos 3 y 4 en la IRPA se incluyeron tanto medidas de protección fronteriza como lineamientos para la entrada por la vía económica y de reunificación familiar.

En Canadá se crearon medidas para garantizar mayor seguridad en la frontera y al interior del territorio. Esto se muestra en algunos apartados de la ley IRPA, así como las enmiendas a la *Public Safety Act*, donde se debe vigilar la información de los pasajeros que ingresan a territorio canadiense. También a partir de 2003 se dieron otras modificaciones a nivel institucional como la creación de la Canadian Border Security Agency (CBSA).

Sin embargo se podría decir que el cambio más importante es que se crearon diversos programas para acelerar la entrada de migración por la vía económica, tanto permanente como temporal. Más aún, en los primeros años del período analizado se reforzó el sistema de capital humano, pero para el final más bien se buscó el ingreso de migrantes con base en necesidades específicas del mercado laboral, de manera parecida al caso estadounidense. Para los residentes permanentes el *Federal Skilled Worker Program* se redujo y se impulsaron los *Provincial Nominee Programs*, el primero de ellos creado en 1999, con el fin de que las provincias pudieran tener la facultad para elegir a algunos residentes permanentes por la vía económica de acuerdo con sus necesidades productivas. Con respecto a la migración permanente también se creó el *Canadian Experience Class* con el cual los estudiantes extranjeros que están en Canadá y los trabajadores temporales pueden adquirir la residencia permanente. Para ello, no deben cumplir con el sistema de puntos, sino tener dos años de experiencia (se redujo a uno en el 2012) y tener conocimientos de inglés o francés. Para atraer migración por la vía económica también se creó en el 2002 el programa NOC & D para trabajadores temporales no calificados, (llamado así por la abreviación del National Occupational Classification para los trabajos en un nivel C y D, que son trabajadores en el sector servicios). En un principio el programa se creó para trabajos no agrícolas, pues en ese rubro se encontraba en programa PTAT desde la década de los años setenta. Sin embargo, el NOC C&D empezó a contratar trabajadores en la agricultura. La diferencia con respecto a los otros programas de trabajadores temporales es que no es de tipo

bilateral, sino unilateral, además son los empleadores canadienses y ya no el gobierno quienes se encargan de la contratación de los trabajadores de acuerdo con sus necesidades y no con base en cuotas.

Posteriormente, en el 2008 se llevó a cabo una enmienda con la Ley 50 para que el Ministerio de Migración tuviera más facultades para elegir y acelerar el ingreso de la migración por la vía económica.

4.2.3 Leyes y programas para refugiados en Estados Unidos y Canadá

Con respecto a las leyes y programas para la admisión de refugiados, en ambos países fueron más restrictivas. En primer lugar, una de las acciones realizadas muy poco después de los atentados de septiembre fue la firma del acuerdo de Canadá con Estados Unidos denominado el Plan de Acción para una Frontera Inteligente (*Smart Border Agreement*) en 2001. En términos generales, el objetivo del acuerdo fue desarrollar mecanismos bilaterales para que el flujo de bienes y de personas fuera de manera más segura.

Uno de los puntos más relevantes del *Smart Border Agreement*, para efectos de esta tesis, tiene que ver con el procesamiento de refugiados y asilados. Específicamente el acuerdo fue asegurar que ambos países revisaran de manera exhaustiva a los solicitantes y que compartieran información sobre dichos solicitantes. En el 2002, los países firmaron el *Safe Third Country Agreement*, bajo el cual quienes quisieran solicitar su ingreso como refugiados tendrían que hacerlo en el país en el que hubieran llegado primero. Lo que se pretendía era, sobre todo, restringir el acceso a territorio canadiense; por lo general, previo al nuevo acuerdo, un número importante de personas que solicitaban refugio a Canadá llegaban primero a territorio estadounidense y desde ahí presentaban la solicitud para ingresar a territorio canadiense pues si bien geográficamente resultaba más sencillo ingresar a Estados Unidos, las leyes de refugio eran más laxas en Canadá.

En el caso canadiense, las políticas migratorias referentes a la frontera y al refugio tuvieron un perfil más bien restrictivo en comparación con las otras dimensiones de la política migratoria y con respecto a la década anterior. Al igual que en el caso estadounidense, se reforzó la seguridad en la frontera y se aprobaron diversas medidas al respecto. En la ley IRPA, aprobada en noviembre de 2001 se incluyeron categorías de inadmisibilidad si la persona es sospechosa de ser terrorista o pertenecer a una organización terrorista. Además, las personas también pueden no ser admitidas por cuestiones de seguridad nacional. Dicha ley también le dio mayor poder a los oficiales

de migración pues tenían la facultad de revisar los documentos de los no canadienses no sólo al momento de ingresar, sino también en cualquier momento dentro del territorio canadiense (Parlamento de Canadá, 2001; Aiken, 2009).

Asimismo la *Immigration and Refugee Protection Act*, como su nombre lo indica, aparentemente pretendía mantener el carácter humanitario de la migración a Canadá, como había sido por lo menos hasta la década de los años noventa. Sin embargo, en la ley en realidad se restringió el ingreso de refugiados y se limitaron sus derechos. En la ley se contempló un organismo para la apelación en los casos de refugio (en inglés la *Refugee Appeal Division*) sin embargo, en realidad no fue implementada y, de hecho, la posibilidad de apelar por parte de los refugiados se ha visto disminuida.⁴⁰ Asimismo, la línea divisoria entre refugiados y migrantes sin documentos se desdibuja. En la sección 106 de la ley se establece que para otorgar el status de refugiado los solicitantes deben tener un documento con el cual se puedan identificar y en caso de no contar con el mismo deberán dar una “explicación razonable” de los motivos por los cuales carecen de documentación (Parlamento de Canadá, 2001). En caso de que la autoridad migratoria no quede satisfecha con la explicación, el solicitante será detenido. Una de las peculiaridades de los refugiados es que muchas veces viajan sin documentos al escapar de sus países, o bien, lo hacen con documentos falsos pues de lo contrario no podrían salir (Gauvreau y Williams, 2002; Carreón-Díez, 2008).

La *Public Safety Act* aprobada después del 11 de septiembre, en el apartado 9, incluyó enmiendas a la ley *Immigration and Refugee Protection Act*. Dichas enmiendas incluían detener el proceso de solicitud de refugio si se encontraba que el solicitante era miembro de una clase no admisible o con una orden de remoción. También se suspendía la solicitud si había razones suficientes para sospechar que el solicitante era terrorista o un miembro de algún gobierno que estuviera vinculado con actos terroristas.

La tendencia hacia la restricción de la solicitud de refugio continuó y en el 2010 se aprobó la *Balanced Refugee Reform Act* a partir de la cual se ha buscado procesar de manera más expedita las solicitudes de refugio (los solicitantes tienen un plazo de entre 60 y 90 días y ya no 18 meses para obtener una audiencia). Una de las críticas con respecto a esta nueva forma de proceder es que los solicitantes de refugio, y sus abogados, tienen menos tiempo para presentar su solicitud y apelar en caso de que sea rechazada y además el encargado de la revisión de los casos ya no es un tribunal independiente, sino servidores públicos (Challinor, 2011).

⁴⁰ Algunos autores mencionan que incluso ni en las leyes, ni en los programas se contempla la asistencia legal necesaria para que los refugiados sean debidamente representados (Crepeau y Nakache, 2006).

Tabla 14. Leyes y programas aprobados para regular la migración permanente, temporal, la migración sin documentos, el control de la frontera y el refugio en Estados Unidos y Canadá (2000-2010).

	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
Leyes	<p>Propuestas de reforma migratoria no aprobadas:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act (2005). -Comprehensive Immigration Reform Act (2006) 	<ul style="list-style-type: none"> -Immigration and Refugee Protection Act (IRPA): 2002 Reforma Migratoria de la ley de 1976
Programas	<ul style="list-style-type: none"> -US Patriot Act (2001) HR 3162 -Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act (EBSVERA) 2002 - Homeland Security Act (2002) HR 5005 - Real ID Act (2005) - Secure Fence Act (2006) HR 6061 -National Security Entry Exist Registration System (NSEERS) 2002 -US Visit (2003) -Visa Security Program -287 g (medida establecida desde IIRIRA en 1996) y crece en 2007 -Secure Communities (2008) 	<ul style="list-style-type: none"> -Public Safety Act (2002) Ley C-17 -Balanced Refugee Reform Act -Provincial Nominee Program (PNP) -Al TFWP se le añade el NoC & D para trabajos de baja calificación. -Canada Experience Class (CEC)
Migración permanente	<p>-US Visit (2003): recolecta datos biométricos de todos los no ciudadanos que ingresan a Estados Unidos y se almacenan en una base de datos vinculada con el FBI.</p> <p>EBSVERA y NSEERS: recolección de datos biométricos de migrantes hombres de 25 países seleccionados así como la revisión anual de sus papeles.</p>	<p>IRPA: Se favorece la entrada de migrantes por la vía económica que por la vía familiar. Aumentan los requisitos del sistema de puntos.</p> <p>-Sección 4 "Inadmisibilidad": se establecen las razones por las cuales los residentes permanentes no son admisibles y se incluye al terrorismo y que pongan en peligro la seguridad de Canadá.</p> <p>-PNP: Se amplía la entrada de migrantes con base en las demandas de las provincias en detrimento del Federal Skilled Worker Program.</p> <p>CEC: Retener a los migrantes temporales que ya adquirieron educación y experiencia profesional en Canadá, otorgándoles la residencia permanente.</p>
Migración temporal	<p>-US Visit (2003): recolecta datos biométricos de todos los no ciudadanos que ingresan a Estados Unidos y se almacenan en una base de datos vinculada con el FBI.</p> <p>-Visa Security Program: Mayor revisión de las visas de los migrantes temporales otorgadas; se realizan entrevistas antes de la expedición de las visas.</p>	<p>NOC C&D: programa para contratar trabajos de baja calificación de forma unilateral, a petición de los empleadores con una baja intervención del gobierno.</p>
Migración sin documentos	<p>-287 g: se aplicó a partir del 2002. Permite al gobierno federal delegar poder a las autoridades y oficiales estatales y locales para aplicar medidas en el tema migratorio como inspecciones y detenciones en el caso de que los individuos parezcan sospechosos.</p> <p>-Secure Fence Act (2006) HR 6061: mayor vigilancia en la frontera y construcción de diversas cercas en algunos puntos.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Real ID Act -Secure Communities 	
Refugio	<p>Smart Border Agreement con Canadá: cooperación para vigilar la frontera y compartir información sobre los pasajeros en el transporte aéreo, etc.</p> <p>Safe Third Country Agreement: acuerdo con Canadá para que los solicitantes de refugio lo hagan en el primer país al que llegaron</p>	<p>Smart Border Agreement con EUA: cooperación para vigilar la frontera y compartir información sobre los pasajeros en el transporte aéreo, etc.</p> <p>Safe Third Country Agreement: acuerdo con EUA para que los solicitantes de refugio lo hagan en el primer país al que llegaron</p> <p>Balanced Refugee Reform Act: Hace más expedita la revisión de solicitudes pendientes de refugio; mecanismos para detectar fraudes.</p>

Fuente: Elaboración propia.

4.3 Admisiones de inmigrantes o residentes permanentes en Estados Unidos y Canadá 2000-2010

En este apartado se revisa el comportamiento de las admisiones por la vía permanente, temporal, refugio, migrantes sin documentos y deportaciones (ver tabla 15). En el período estudiado en ambos casos hay un comportamiento similar en los períodos en los cuales se da el crecimiento y la disminución del otorgamiento de visas para la migración permanente. Las admisiones de residentes permanentes disminuyen en Estados Unidos a partir del 2003 y en Canadá en el 2002. Posteriormente, en ambos casos vuelven a aumentar a partir del 2004. En el 2006 en Canadá vuelve a disminuir el número de admisiones, en Estados Unidos la disminución se da un año más tarde (2007). En ambos casos vuelve a repuntar para el 2008.(ver Gráfica 1).

Sin embargo, existen algunas diferencias entre ambos países. La primera de ellas es que Estados Unidos es el principal receptor de inmigrantes a nivel mundial, por lo que en comparación con Canadá recibe un mayor número de residentes permanentes anualmente. Sin embargo, la admisión de residentes permanentes en Canadá es mayor con respecto al tamaño de su propia población, representando el .8% cada año, mientras que en Estados Unidos representa el .3%

Como se mencionó en la sección anterior, mientras en Canadá la mayor parte de las admisiones se dan por la vía económica, en Estados Unidos es por la vía de la reunificación familiar. Sin embargo, en este período cabe destacar dos cambios importantes. El primero de ellos es que al separar los componentes de la migración permanente, del 2000 al 2006 ambos países tienen un comportamiento muy similar, sin embargo; a partir del 2006 la migración por reunificación familiar cae en ambos casos, pero en Estados Unidos se recupera alcanzando niveles superiores al 2001, 2002; en cambio en Canadá esto no es así. El segundo cambio tiene que ver con respecto a la migración por la vía económica, en ambos casos cae a partir del 2005, pero a partir del 2007 aumenta en Canadá de manera preeminente y en Estados Unidos, por el contrario, cae aún más después del 2008 (ver gráficas 2 y 3).

Tabla 15. Total de Admisiones (residentes permanentes, temporales, refugiados e indocumentados) y deportaciones en Estados Unidos y Canadá 2000-2010.

AÑO	ESTADOS UNIDOS							CANADÁ				
	Residentes permanentes	Migrantes temporales*	Indocumentados**	Deportaciones	Retornados	Refugiados	Asilados	Residentes permanentes	Migrantes temporales	Refugiados	Indocumentados	Deportados
2000	841,002	1,414,256	800,000***	188,467	1,675,876	56,091	6,837	227,455	116,491	30,091	SD	SD****
2001	1,058,902	1,541,703	800,000	189,026	1,349,371	96,870	11,111	250,638	119,657	27,916	SD	SD
2002	1,059,356	1,468,421	800,000	165,168	1,012,116	115,601	10,197	229,048	110,861	25,113	SD	SD
2003	703,504	1,431,472	800,000	211,098	945,294	34,362	10,402	221,349	103,198	25,983	SD	8,683
2004	957,883	1,507,769	800,000	240,665	1,166,576	61,013	10,217	235,824	112,508	32,686	SD	11,069
2005	1,122,257	1,572,863	500,000	246,431	1,096,920	112,676	30,286	262,241	122,662	35,775	SD	12,006
2006	1,266,129	1,709,268	500,000	280,974	1,043,381	99,609	116,845	251,642	139,000	32,500	SD	11,362
2007	1,052,415	1,932,075	300,000	319,382	891,390	54,492	81,183	236,754	164,720	27,954	SD	12,636
2008	1,107,126	1,949,695	300,000	359,795	811,263	90,030	76,362	247,248	192,180	21,858	SD	12,315
2009	1,130,818	1,703,697	300,000	395,165	586,164	118,836	58,532	252,172	178,268	22,850	SD	13,200
2010	1,042,625	2,816,525		387,242	476,405	92,741	43,550	280,681	182,276	24,696	SD	14,870

*Sólo se consideran los trabajadores temporales y sus familias.

**Se consideran tanto las entradas de indocumentados por las fronteras, así como aquellos que no renuevan sus visas Jeffrey Passel y D`Vera Cohn (2010), "US Unauthorized Immigration flows are down sharply since Mid-decade", Reporte del Pew Hispanic Center (en línea <http://pewhispanic.org/files/reports/94.pdf>).

***En promedio se calcula que del 2000 al 2005 entraron anualmente 800 mil indocumentados; para el período del 2005 al 2007 la cifra disminuyó a 500 mil al año y de mediados del 2007 al 2009 la cifra disminuyó más, en 300 000 por año.

SD= Sin datos.

**** Sólo se tienen datos a partir del 2003 porque fue cuando se creó la Canadian Border Security Agency (CBSA) misma que se ha encargado de llevar a cabo y reportar las deportaciones que lleva a cabo.

http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200805_e_30714.html (para deportados en Canadá. Oficina del Auditor General de Canadá).

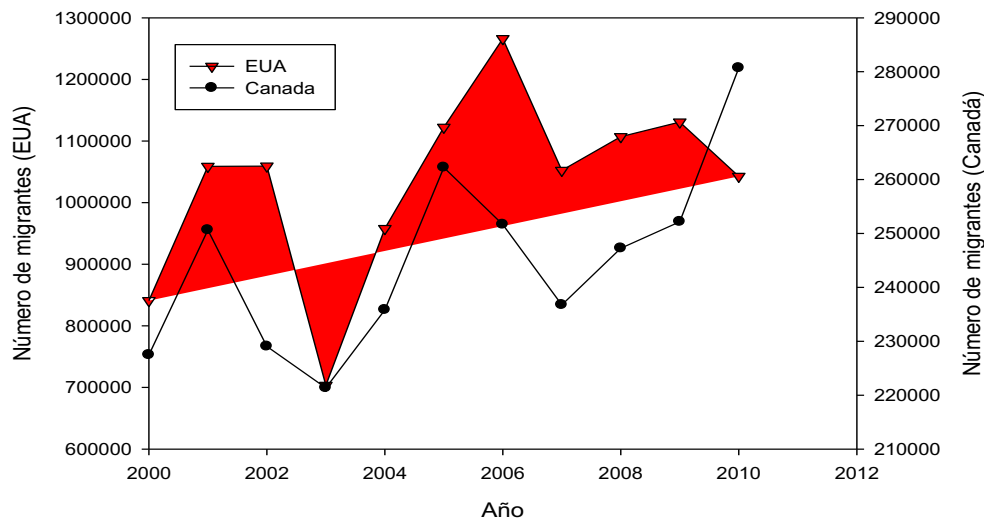
Fuente: Department of Homeland Security (2012). 2011 Yearbook of Immigration Statistics. EUA: Department of Homeland Security y CIC (2011). *Canada. Facts and figures Immigration overview permanent and temporary residents*. Canada: Citizenship and Immigration Canada. Documento en línea <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>.

Tabla 16. Total de admisiones de residentes permanentes por la vía de la reunificación familiar y la económica en Estados Unidos y Canadá y su variación porcentual con respecto al año 2000

ESTADOS UNIDOS							CANADÁ					
AÑO	Residentes permanentes	Variación anual (%)	Reunificación familiar	Variación anual (%)	Económica	Variación anual (%)	Residentes permanentes	Variación anual (%)	Reunificación familiar	Variación anual (%)	Económica	Variación anual (%)
2000	841,002	100	581,442	100	106,642	100	227,455	100	60,613	100	136,282	100
2001	1,058,902	126	671,671	115.52	178,655	167.53	250,638	110.2	66,787	110.1	155,716	114.3
2002	1,059,356	126.1	670,556	115.33	173,777	163	229,048	100.7	62,288	102.8	137,863	101.2
2003	703,504	83.6	490,082	84.29	81,714	76.62	221,349	97.32	65,120	107.4	121,046	88.9
2004	957,883	113.9	632,170	108.72	155,317	145.6	235,824	103.7	62,272	102.7	133,747	98
2005	1,122,257	133.4	649,085	116.63	246,865	231.5	262,241	115.3	63,374	104.5	156,312	114.7
2006	1,266,129	150.5	802,577	138	159,075	149.2	251,642	110.6	70,515	115.7	138,250	101.4
2007	1,052,415	125.2	689,820	118.6	161,733	151.6	236,754	104	66,240	109.3	131,245	96.3
2008	1,107,126	131.6	716,244	123.18	164,741	154.5	247,248	108.7	65,582	108.2	149,070	109.4
2009	1,130,818	134.5	747,413	128.54	140,903	132.13	252,172	110.8	65,204	107.6	153,491	112.6
2010	1,042,625	123.9	691,003	118.8	148,343	139.1	280,681	123.4	60,220	99.4	186,913	137.2

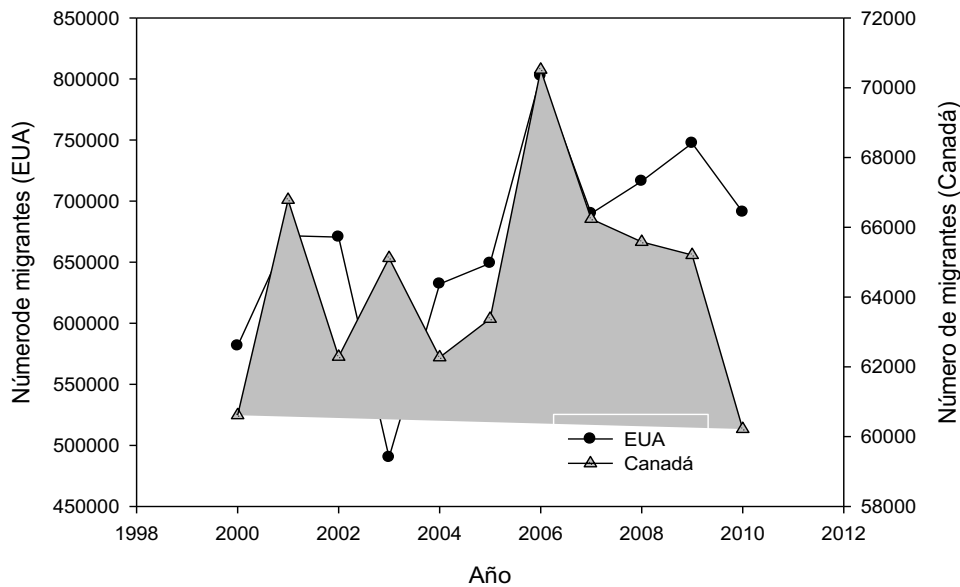
Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de US Department of Homeland Security (2011). *2010 Yearbook of Immigration Statistics*. Estados Unidos: US Department of Homeland Security (en línea http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois_yb_2010.pdf) y para Canadá en: CIC (2011). *Canada. Facts and figures Immigration overview permanent and temporary residents*. Canada: Citizenship and Immigration Canada. Documento en línea <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>.

Gráfica 1. Admisiones de residentes permanentes en Estados Unidos y Canadá (2000-2010)



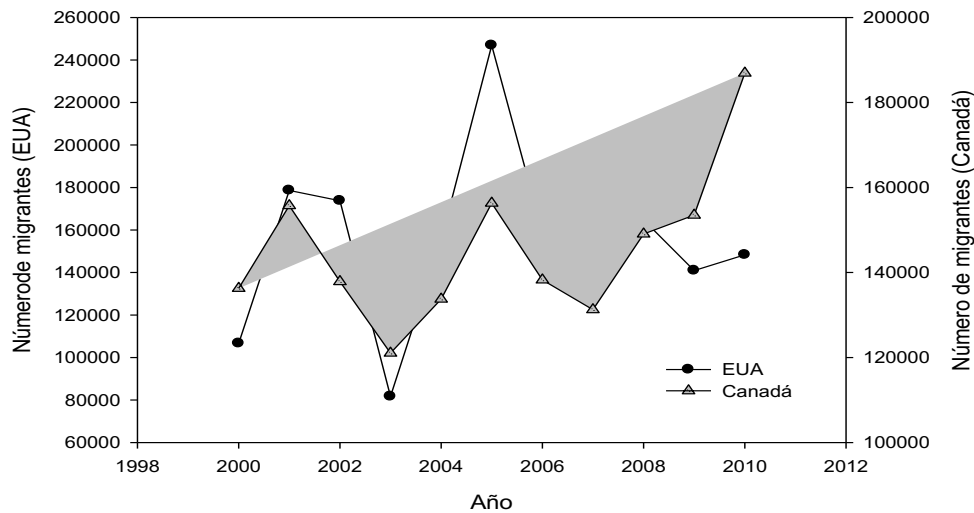
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: Department of Homeland Security (2012). 2011 Yearbook of Immigration Statistics. EUA: Department of Homeland Security (en línea http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/yearbook/2010/ois_yb_2010.pdf) para Canadá: CIC (2011). *Canada. Facts and figures Immigration overview permanent and temporary residents*. Canada: Citizenship and Immigration Canada. Documento en línea <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>.

Gráfica 2. Total de admisiones de residentes permanentes en Estados Unidos y Canadá 2000-2010 por la vía de la reunificación familiar



Fuente: Elaboración propia con datos del Department of Homeland Security (2012). 2011 Yearbook of Immigration Statistics. EUA: Department of Homeland Security. CIC (2011). *Canada. Facts and figures Immigration overview permanent and temporary residents*. Canada: Citizenship and Immigration Canada (Documento en línea <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>).

Gráfica 3. Total de admisiones de residentes permanentes en Estados Unidos y Canadá 2000-2010 por la vía económica



Fuente: CIC (2011). *Canada. Facts and figures Immigration overview permanent and temporary residents.* Canada: Citizenship and Immigration Canada (Documento en línea <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>).

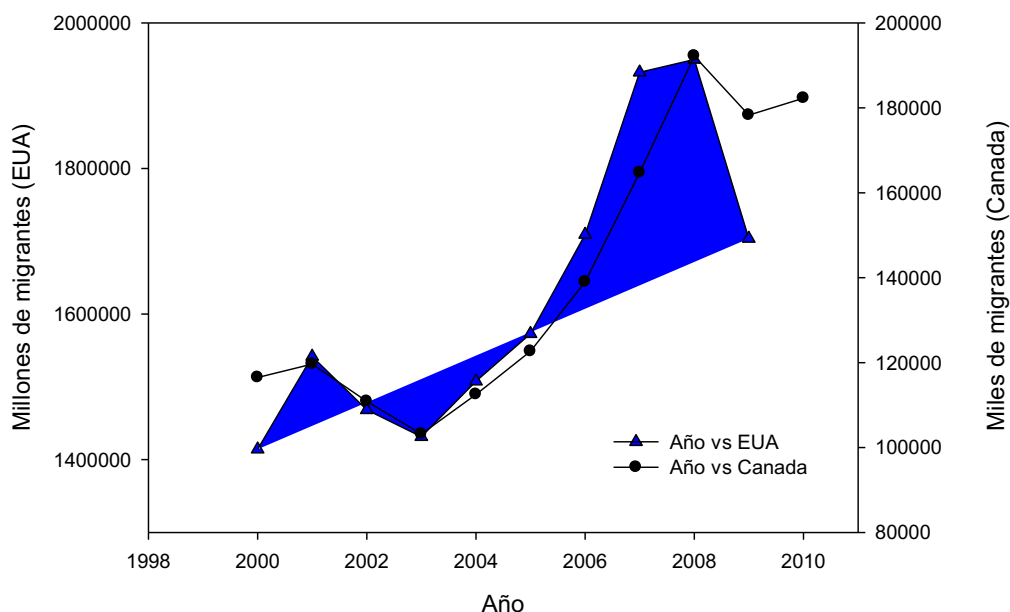
4.3.2 Admisiones de trabajadores temporales

Anteriormente se mencionó que en Estados Unidos existen numerosas clases de admisión para la migración temporal, mientras que en Canadá la clasificación se reduce a cuatro grupos generales. Para la comparación de este estudio sólo se toman en cuenta las admisiones temporales referentes a los trabajadores. En el caso de los trabajadores temporales en Estados Unidos, las visas que se les otorgan son: las H1B para profesionales y trabajadores altamente capacitados en ocupaciones especializadas y se les puede otorgar hasta por seis años. Las visas H2A son para trabajadores agrícolas por un período no mayor a once meses; las H2B se otorgan a trabajadores temporales en actividades no calificadas diferentes a la agricultura. Las H1C son para enfermeras. También se encuentran las visas denominadas como O, P, Q, R. Las de tipo O se otorgan a trabajadores con habilidades extraordinarias; P es para reconocidos atletas o entrenadores en programas de intercambio recíproco o culturales; la Q a trabajadores por intercambios culturales y la R para trabajadores en ocupaciones religiosas. Las TN son para el movimiento de profesionales bajo el TLCAN. Las L1 son para las transferencias de personal al interior de las compañías. Las visas E1, E2 y E3 son para el movimiento de inversionistas (y sus esposos e hijos).

En Canadá, el grupo de trabajadores temporales incluye a los que ingresan por la vía de los acuerdos internacionales (trabajadores del TLCAN y otros acuerdos comerciales como GATS). Después están los trabajadores que entran sin una opción de trabajo

específica y son para labores de investigación, para los intereses y beneficios de la economía canadiense y sus familiares. Finalmente se encuentran los trabajadores que ingresan con una oferta de trabajo específica: en el rubro de la tecnología, los trabajadores agrícolas (*Seasonal agricultural worker program*); las niñeras (*Live in caregiver program*); los NOC & CD. De manera similar que con la entrada de residentes permanentes, e incluso aún más el flujo de admisiones de migrantes temporales tuvo un comportamiento prácticamente igual en ambos países. En los dos casos las admisiones por esta vía aumentaron en el 2001; al siguiente año hubo una caída en dichas admisiones y volvieron a aumentar a partir del 2004. En el 2009 hay una caída en las admisiones de trabajadores temporales en los dos países, tal y como se observa en la gráfica 5.

Gráfica 5. Total de admisiones de trabajadores temporales en Estados Unidos y Canadá 2000-2010



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: Department of Homeland Security (2012). 2011 Yearbook of Immigration Statistics. EUA: Department of Homeland Security y CIC (2011). *Canada. Facts and figures Immigration overview permanent and temporary residents*. Canada: Citizenship and Immigration Canada. Documento en línea <http://www.cic.gc.ca/english/pdf/research-stats/facts2010.pdf>.

Sin embargo, existen dos diferencias importantes. La primera de ellas es que en Canadá el crecimiento de la entrada de migrantes por la vía temporal se dio de manera más acelerada que en Estados Unidos. A partir del 2006 hay un crecimiento importante en la entrada de migrantes temporales en Canadá y, desde el 2008 crece en más de un 50%

con respecto al 2000 (ver Gráfica 5). En Estados Unidos también hay un crecimiento, pero oscila entre el 20 y 35% con respecto al 2000.

Otro elemento a comparar es la migración permanente y temporal que recibe cada uno de los países. Las políticas migratorias de un país se consideran más abiertas cuando hay una mayor entrada de migración permanente que temporal (Meyers, 2004). Tanto en Estados Unidos como en Canadá, la entrada de residentes temporales (incluyendo turistas, estudiantes y otros) es mayor que la de migrantes permanentes (ver tabla 17). Sin embargo, existe una diferencia importante. La primera de ellas es que si sólo se toma en cuenta a los trabajadores temporales y a sus familias (es decir se quita a los turistas y estudiantes) y a los residentes permanentes y sus familias se puede observar que en Estados Unidos la entrada de trabajadores temporales y sus familias es mayor que la entrada de migración por la vía permanente. En Canadá sucede lo contrario, es decir, siguió siendo mayor la entrada por la vía permanente que la de trabajadores temporales. Sin embargo, en Canadá el crecimiento anual de la migración temporal fue mayor con respecto al que se dio en la migración permanente y, además, a partir del 2007 la migración temporal de trabajadores es mayor que la migración permanente por la vía de la economía, lo cual nunca antes había sucedido (tabla 17).

Dentro de los trabajadores temporales en Canadá, los que más aumentan son los denominados trabajadores para los intereses de Canadá y los trabajadores con opción fija de empleo, entre los que se encuentran, los trabajadores de las tecnologías de la información; los trabajadores no calificados del programa *NOC &D* y los *Livecaregivers*.

Tabla 17. Admisiones de trabajadores temporales en Estados Unidos y Canadá 2000-2010

AÑO	ESTADOS UNIDOS				CANADÁ			
	Residentes permanentes		Trabajadores temporales*		Residentes permanentes		Trabajadores temporales**	
2000	841,002	100	1,414,256	100	227,455	100	116,491	100
2001	1,058,902	26	1,541,703	9	250,638	10.2	119,657	2.72
2002	1,059,356	26.1	1,468,421	3.8	229,048	100.7	110,861	95.17
2003	703,504	-83.6	1,431,472	1.2	221,349	97.32	103,198	88.6
2004	957,883	13.9	1,507,769	6.6	235,824	3.7	112,508	96.6
2005	1,122,257	33.44	1,572,863	11.2	262,241	15.3	122,662	5.3
2006	1,266,129	50.5	1,709,268	20.8 6	251,642	10.6	139,000	19.32
2007	1,052,415	25.2	1,932,075	36.6	236,754	4	164,720	41.40
2008	1,107,126	31.6	1,949,695	37.8 7	247,248	8.7	192,180	64.98
2009	1,130,818	34.5	1,703,697	20.4 6	252,172	10.86	178,268	53.1
2010	1,042,625	23.98	2,816,525		280,681	23.40	182,276	56.5

*el número de admisiones representa el número de eventos y no de individuos. La cifra del 2010 excede de manera importante a las cifras de años anteriores debido a una mejor contabilidad de las entradas por tierra. Incluye a los familiares de los trabajadores.

Fuente: Datos obtenidos para Estados Unidos en: *2011 Yearbook of Immigration Statistics*. US Department of Homeland Security, 2011 y para Canadá en *Canada. Facts and figures Immigration overview permanent and temporary residents*. Citizenship and Immigration Canada, 2010.

3.3.2 Migración indocumentada

La entrada de migrantes sin documentos ha sido un tema fundamental para Estados Unidos, mientras que para Canadá no, aunque ha ido cobrando importancia. Como se muestra en la tabla 2, de acuerdo con estimaciones del Pew Hispanic Center la migración indocumentada tuvo una disminución importante a partir del 2005 y posteriormente en el 2007. Se calcula que del 2000 al 2004 en promedio entraban de manera indocumentada a los Estados Unidos, 800 mil migrantes al año. Del 2005 al 2007 la cifra disminuyó a 500 mil al año y para el 2007 dicha cifra fue menor, 300 mil por año (Passel y D´Vera, 2010).

En el caso de Canadá no se cuenta con información precisa sobre el número de migrantes indocumentados que se encuentran en su territorio. De hecho, no se han llevado a cabo estudios al respecto (Reitz, 2007). Las estimaciones varían según la fuente y la cifra que más se ha mencionado en los medios ha sido de 200 000 inmigrantes sin documentos. Lo que sí se puede mencionar de la migración indocumentada en Canadá, Como menciona Reitz (2007), es que el número es proporcionalmente menor al de Estados Unidos. Además, parece que la migración indocumentada está creciendo. Si bien no hay estudios empíricos que así lo corroboren,

han aumentado las discusiones públicas en torno al tema y en todas suponen que la inmigración sin documentos está aumentando.

3.3.4 El aumento en las deportaciones en Estados Unidos y Canadá (2000-2010)

En ambos casos hay un crecimiento en las deportaciones. En Estados Unidos se hace la distinción entre los deportados y los retornados. Los deportados son los individuos que se detienen en territorio estadounidense, bajo una orden y se les regresa a su país de origen. Por el contrario, los retornados son aquellos individuos que, por lo general, detiene la patrulla fronteriza y son devueltos a su país de origen, incluso aquí también se incluye a los migrantes que por voluntad propia regresan, sin una orden de detención, a sus países de origen.

En el caso estadounidense, las deportaciones aumentaron en el período analizado. En el 2010 el número de deportaciones fueron más del doble de las que hubo en el 2000 (Tabla 15). En Canadá las deportaciones también aumentaron. Antes del 2003 no se cuenta con información del número de deportados pues la *Canadian Border Security Agency* (CBSA) no existía previo a esa fecha y es la encargada de proporcionar tal información. A partir del 2003 la cifra de deportados aumentó. Si bien del 2003 al 2004 hubo un incremento importante de 8, 683 a 11, 069, es decir, aumentó en un 27.5% el número de deportados, del 2004 al 2008 se mantuvo una cifra relativamente estable donde el promedio de deportados al año fue de 11, 877. Para el 2009 el número de deportados volvió a aumentar. Aunque en ambos casos la cifra de deportados creció, en Estados Unidos fue mayor el crecimiento y a un ritmo más acelerado.

4.4 Las semejanzas y las diferencias intersistémicas

Una vez que en los apartados anteriores se definió la variable dependiente y se hizo una primera comparación entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá, del 2000 al 2010, en esta sección se pretende explorar las diferencias entre los casos. Como se explicó previamente, con el método de máxima similitud las similitudes funcionan como elementos de control, mientras que las diferencias entre los casos se pueden convertir en las variables explicativas de las divergencias en las políticas migratorias de los países estudiados.

Existen rasgos políticos, económicos y sociales en común entre Estados Unidos y Canadá que invitan a la comparación. Ambos son países con sistemas democráticos, con una mayoría anglosajona, pero con comunidades importantes de inmigrantes culturalmente diversas (Bloemraad, 2011). De hecho, son países de “tradición

migratoria”, así llamados en la literatura (Freeman, 1995), cuya principal característica es que la migración forma parte fundamental de su nacimiento y desarrollo como países y, por ende, han fomentado la entrada de inmigrantes y su permanencia en los territorios. De acuerdo con la OCDE son de los principales países receptores de migrantes; mientras que Estados Unidos es el principal receptor a nivel mundial, Canadá está en sexto lugar. Además, en ambos casos los migrantes constituyen parte importante de sus respectivas poblaciones, 19.8% en el caso canadiense y 13.0% para el estadounidense (OCDE, 2014).

Son países desarrollados y sus economías se basan sobre todo en el sector servicios el cual representa el 77% para Estados Unidos y 78% para Canadá; mientras que la industria constituye un 20% en el caso estadounidense y 22% para el canadiense. Finalmente, la agricultura representa el 1% en Estados Unidos y 2% en Canadá.

Las diferencias analizadas se tomaron a partir de la literatura revisada en el capítulo uno y tres, así como de los factores considerados relevantes para determinar el rumbo de las políticas migratorias, a partir del propio análisis y del modelo analítico presentado en el capítulo dos. Para analizar de manera sistemática las diferencias o factores explicativos se clasificaron dentro de varias dimensiones: la demográfica, la económica, la internacional y la político institucional. Al mismo tiempo, se hizo una distinción de los ejes y niveles de análisis a utilizar (para una revisión más detallada ver capítulo dos). El primer eje analítico corresponde a las variables de tipo estructural, tales como el factor demográfico, la posición geopolítica y los mercados laborales y los regímenes políticos. El segundo eje se refiere al contexto de tipo coyuntural el cual engloba la crisis y recesión económica del 2001 y 2008 y los ataques del 11 de septiembre del 2001. Ahora bien, los niveles de análisis considerados son el macro, meso y micro.

Considerando lo anterior, la dimensión económica abarca factores como el crecimiento y caída del PIB, así como a la estructura de los mercados laborales y el nivel de empleo. El dimensión demográfica contempla la tasa de fecundidad y el envejecimiento de la población. La tercera dimensión analizada tiene que ver con la posición geopolítica de los estados y su integración regional, los intereses en política exterior en cada uno de los casos y la crisis de seguridad del 2001. Con respecto a la dimensión política se analiza el tipo de sistema político en cada uno de los casos. Esto permite por un lado, conocer los actores que toman las decisiones en materia de política migratoria y por el otro, conocer si existe flexibilidad o no para llevar a cabo cambios en las políticas. Los intereses de los diferentes actores se abordan a partir de la posición de los partidos políticos en el espectro ideológico y su postura ante el tema, así como la postura del ejecutivo y de los grupos de interés. Finalmente, la percepción de la

sociedad con respecto a las políticas migratorias se observa con base en las encuestas de opinión pública.

4.4.1 Dimensión Demográfica

Al igual que el resto de los países desarrollados, ambos países se han enfrentado al envejecimiento de sus respectivas poblaciones. La población de Estados Unidos es de 313 millones de personas, mientras que la de Canadá es de 34 millones (estimaciones del 2011). En los dos países ha habido un envejecimiento de la población y se espera que la población mayor a los 55 años, crezca en los próximos 20 años. En Canadá el promedio de edad es de 41 años; el 15.7% de la población se encuentra entre los 0 y 14 años; el 68.5% entre los 15 y los 64 años y el 15.9% de la población tiene de 65 años en adelante. La edad promedio en Estados Unidos es de 37 años, el 20% de la población está entre los 0 y 14 años; el 66.8% están entre los 15 y 64 años y el 13.1% de la población restante tiene más de 65 años. A pesar de esta similitud, se encontró que en Canadá, el envejecimiento de su población es ligeramente mayor en comparación con la estadounidense (Fougere y Merete, 2006; Furchgott-Rott y Sands, 2008).

De acuerdo con Fougere y Merete (2006) –quienes se basan en las proyecciones demográficas de la ONU- y con otros autores (Furchgott-Rott y Sands, 2008), en el caso canadiense, el grupo de población que se encuentra entre los 60 y los 64 años es el que presenta un crecimiento de la población más rápido. El porcentaje de población mayor de 65 años se espera que crezca de un 12.5% en el 2000 a 26% en el 2050; en el caso estadounidense se espera que este crecimiento sea de un 12.3% a un 20.6%.

Aunado a esto, Canadá tuvo un menor crecimiento de su población que en Estados Unidos, debido al declive de la tasa de fecundidad desde la década de los años sesenta. En el caso canadiense la tasa de fecundidad fue de 1.66 en el 2007, la cual es baja pues para mantener la población con un crecimiento natural se requiere que sea de 2.1 hijos por mujer (Hodgson, 2010, Nakache y Kinoshita, 2010), mientras que en Estados Unidos fue más alta 2.08 (Shrestha y Heisler. (2011). El envejecimiento de la población y el bajo crecimiento de la misma, se ha considerado como el principal problema que enfrenta el mercado laboral canadiense (Kustec, 2012).

En ambos casos los migrantes representan una fuerza laboral importante. De acuerdo con el *Labor Force Survey* y el *Ministerio de Migración y Ciudadanía*, en el 2011 el tamaño de la fuerza de trabajo era de 18.7 millones de personas, de las cuales 14.4 millones (77.1%) eran canadienses; los migrantes constituían casi 4 millones del total (21.2%), mientras que los 300 mil restantes (1.7%) son migrantes temporales, tanto trabajadores como estudiantes extranjeros, y refugiados con permiso de trabajo (Kustec, 2012). En Estados Unidos, de acuerdo con los datos del *Brookings Institute* –el cual a

su vez retoma al Censo de Población así como los datos del *American Community Survey* (ACS), del total de la fuerza de trabajo 141 millones de personas, 23.1 millones son migrantes, es decir, constituyen el 16.4% del total. Por migrantes se entiende tanto residentes permanentes, trabajadores y estudiantes temporales así como refugiados con permiso de trabajo e indocumentados (Singer, 2012).

Tabla 18. Diagrama de las diferencias y semejanzas entre Estados Unidos y Canadá

	ESTADOS UNIDOS	CANADA
DIFERENCIAS	<p>Posición geopolítica</p> <p>Al sur tiene frontera con México (segundo expulsor de migrantes a nivel mundial) Al norte tiene frontera con Canadá Potencia mundial (economía más grande del mundo)</p>	<p>Relativamente aislado. Frontera al sur con Estados Unidos (quien es el principal país receptor de inmigrantes a nivel mundial) Potencia media</p>
	<p>Demografía</p> <p>Población total: 313, 232 000 millones de habitantes (2011) Tasa de fecundidad: 2.06 Envejecimiento de la población: Se calcula que la población mayor a 65 años pase de un 12.3% en el 2000 a 20.6% del total de la población en el 2050. Edad promedio: 37 años Estructura por edades: 0 a 14 años: 20.1% 15 a 64 años: 66.8% 65 años y +: 13.1% Composición por regiones de residentes permanentes (2011): Europa: 8.54% Asia: 41.29% América: 39.85% África: 9.17% Oceanía: .54% 2/3 partes de la migración entra por la vía de la reunificación familiar. Migración indocumentada: Alta -Entre 2005 y 2006 ingresaron 500 mil indocumentados al año; para el 2007-2008 la cifra disminuyó a 300 mil al año. -Se calcula que viven 11 millones de personas sin documentos (2011).</p>	<p>33 910 millones (2011) Tasa de fecundidad: 1.58 Mayor envejecimiento de la población: Se calcula que la población mayor a 65 años pase de un 12.5% en el 2000 a 26% del total de la población en el 2050. Edad promedio: 41 años Estructura por edades: 0 a 14 años: 15.7% 15 a 64 años: 68.5% 65 años y +: 15.9% Composición por regiones de residentes permanentes (2011): Europa: 14.72%% Asia: 48.09%% América: 10.10% África: 23.76% Estados Unidos: 3.29% 2/3 partes de la migración entra por la vía económica. Migración indocumentada: Baja sin datos precisos</p>
	<p>Socio-cultural</p> <p>Tradición del meltingpot: en el Multicultural PolicyIndex tiene un 3 (2010)* Percepción de la migración:** Una tercera parte de la población está de acuerdo con las políticas actuales y una tercera parte más desea que sean todavía más restrictivas.</p>	<p>Multicultural: en el Multicultural PolicyIndex tiene un 7.5 (2010)* Percepción de la migración:** La mayoría favorece una política migratoria expansiva.</p>

SEMEJANZAS	<p>Economía Economía más grande del mundo (su PIB es nueve veces más grande que el de Canadá) PIB \$ 14.82 billones de dls (2010) PIB per cápita \$ 47, 106 dls al año El valor del comercio como porcentaje del PIB es de alrededor 22%.</p> <p>Principales socios comerciales (exportaciones/ importaciones) Mayor diversificación en sus socios comerciales Canadá: 19.49%/ 14.51% China: 7.19%/ 19.08% México: 12.79%/ 12.02%</p>	<p>Economía más pequeña</p> <p>PIB \$ 1. 58 billones de dls. (2010) PIB per cápita \$ 47, 567 dls al año Economía basada en el exterior (el valor del comercio como porcentaje del PIB es de alrededor del 60%)</p> <p>Principales socios comerciales (exportaciones/ importaciones) Dependencia de EUA como socio comercial Estados Unidos: 74.87%/ 50.38% China: 3.31%/ 11.03% México: 1.25%/ 5.48%</p>
	<p>Sistema político Presidencial (mayores puntos de veto) Múltiples puntos y actores de veto</p> <p>-Congreso como actor principal para la creación y modificación de las regulaciones migratorias</p>	<p>Parlamentario (menos puntos de veto: Mayor poder del ejecutivo para cambiar las medidas migratorias,</p>
<p>Países desarrollados</p>	<p>Índice de desarrollo Humano (IDH):*** .910</p>	<p>Índice de desarrollo Humano (IDH):.908</p>
	<p>Tradición migratoria -Reconocimiento de haberse creado como país mediante la inmigración. -La inmigración para poblar el territorio tiene status constitucional. -La migración constituye un 13% de su población total.</p>	<p>-Reconocimiento de haberse creado como país mediante la inmigración. -La inmigración para poblar el territorio tiene status constitucional -La migración constituye casi un 20% de su población total.</p>
	<p>Economía Economía industrializada, terciarizada PIB por sector: Servicios: 77% Industria: 22% Agricultura: 1%</p> <p>Desaceleración económica (2001) Recesión económica 2007</p>	<p>Economía industrializada, terciarizada PIB por sector: Servicios: 78% Industria: 20% Agricultura: 2%</p> <p>Desaceleración económica (2001) Recesión económica 2007</p>

Fuente: Elaboración propia con datos compilados por United North America (<http://www.unitednorthamerica.org/simdiff.htm>) y obtenidos de: *UnitedStatesCensus Bureau, StatisticsCanada, CIA Worldfactbook, Bank of Canada y UnitedStatesDepartment of Commerce*. *El Multicultural PolicyIndex fue creado por Keith banting y WillKymlicka con el fin de comparar los estados desarrollados y ver qué tan multiculturales son sus políticas públicas. Para crear el índice se toman en cuenta ocho tipos de políticas públicas: multiculturalismo en la escuela; inclusión étnica en los medios de comunicación; incluir y hacer excepciones en los códigos de vestimenta en las leyes; aprobación de la doble ciudadanía; otorgar recursos a organizaciones étnicas dedicadas a difundir la cultura; fondos para la educación bilingüe y acciones afirmativas para los grupos de nmigrantes. (ver Irene Bloemraad, "The debate over multiculturalism: philosophy, politics and policy" en <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=854>) **Reitz (2012). *** El índice de desarrollo humano se elabora con base en la esperanza de vida al nacer;años promedio que recibió educación y los años que se espera que un individuo reciba educación;; ingreso per cápita. (ver<http://hdr.undp.org/es/estadisticas/idh/>).

4.4.2 Dimensión económica

En la literatura revisada en el primer capítulo la dimensión económica ha sido fundamental no sólo para entender el comportamiento de los flujos migratorios sino también la apertura o cierre de las políticas migratorias (Castels, 1975; Castles y Kosack, 1985; Tichenor, 2002; Freeman, 2003; Rosenblum, 2004; Meyers, 2007). Por lo general, los autores que analizan la economía de los países y su influencia en las leyes migratorias, revisan factores como los ciclos económicos, es decir, el crecimiento y contracción del PIB y, en otros casos, la estructura y comportamiento de los mercados laborales.

Estados Unidos es la economía más grande a nivel mundial, su PIB es nueve veces más grande que el de Canadá. Según datos del 2010, el PIB de Estados Unidos fue de 14.82 billones de dólares, mientras que el de Canadá fue de 1.58 billones de dólares. El crecimiento y caída del PIB son muy similares en los dos casos. Durante el período estudiado, hubo una crisis económica 2001-2002 y en el 2007 comenzó una recesión en Estados Unidos y culminó en el 2009. En los dos países hubo una caída de la tasa del crecimiento real del PIB en el 2001 y, posteriormente, en el 2008. Incluso en Estados Unidos en el 2008 y 2009 la tasa fue negativa (-.4 y -3.5 respectivamente). De acuerdo con el National Bureau of Economic Research (NBER), en el 2001 hubo una recesión en Estados Unidos y para el 2008 también aunque esta última fue más severa y la antecedió una crisis financiera.⁴¹

Debido a la interdependencia entre las economías de Estados Unidos y Canadá, constantemente se ha asumido que la economía canadiense está fuertemente vinculada a los ciclos económicos de la estadounidense; como menciona Gutiérrez-Haces (2011), “casi todas las crisis y recesiones económicas que habían ocurrido en Canadá hasta la década de los años noventa tuvieron como causante mayor las políticas económicas estadounidenses y las decisiones proteccionistas de su congreso”.

A pesar de la similitud entre los ciclos económicos de los dos países, algunos autores han destacado el impacto diferenciado que tuvo la crisis financiera y recesión económica del 2008 en cada una de las economías, así como la recuperación de éstas (Finance Alberta, 2011; Cross, 2011). El impacto de la crisis fue mayor en Estados Unidos que en Canadá; este último pudo sortearla de mejor manera al tener un sector financiero más protegido y menos competitivo, así como el seguimiento de las políticas

⁴¹ La recesión económica está definida por el NBER como una contracción en la actividad económica de un país, lo cual se puede ver en los indicadores de empleo, ingreso real, producción, entre otros. Una recesión inicia cuando dichos indicadores están en un pico o punto más alto del ciclo económico y la dirección de éstos va hacia abajo, terminado cuando llegan al punto más bajo. (www.nber.org)

del gobierno –que habían comenzado diez años antes- de evitar la aplicación de políticas de desregulación indiscriminada (Gutiérrez-Haces, 2011). En primer lugar el mercado de trabajo estadounidense se deterioró más que el de su vecino del norte. La tasa de desempleo en Estados Unidos alcanzó el 10.9% en 2009 y hubo una pérdida de 8.4 millones de trabajos. En Canadá el efecto en los mercados de trabajo fue menor tanto en intensidad como en duración. La tasa de desempleo llegó a ser de 8.7% en 2009 y se perdieron 417, 400 trabajos y los trabajos de tiempo parcial aumentaron (Finance Alberta, 2011; Cross, 2011; Gutiérrez-Haces, 2011).

La recuperación ante la crisis financiera y recesión también fue más rápida en el caso canadiense. De hecho, para el 2010 Canadá había sido, dentro de los países, del G7 el que prácticamente se había recuperado de la recesión del 2008. Para principios del 2011, Canadá había recuperado prácticamente todos los empleos que se habían perdido, mientras que Estados Unidos apenas si tuvo una pequeña recuperación. Con respecto a la tasa de desempleo, en Estados Unidos continuó en 9.5% y aunque en Canadá siguió siendo elevada (8%), esto fue porque la fuerza laboral continuó creciendo a pesar de la recesión, mientras que en el caso estadounidense no. (Finance Alberta, 2011).

En el mercado hipotecario, mismo donde se originó la crisis, hubo una caída de las ventas y de los precios en ambos casos. En Estados Unidos la caída de los precios fue de más de 25%. Por el contrario, en Canadá después de una caída de 13% en el precio de las casas, los precios aumentaron casi en un 22%. (Finance Alberta, 2011). El impacto negativo en el consumo también fue mayor en Estados Unidos y, en ese sentido, tuvo una recuperación más lenta. En Canadá hubo una caída en el índice al precio del consumidor, en respuesta a la baja demanda de bienes y servicios, con excepción de los alimentos y los energéticos.

Bajo el contexto de globalización económica, la mayor apertura de las economías de los países desarrollados y la búsqueda de mayor competitividad han tenido consecuencias en sus procesos productivos y, por ende, en los mercados laborales. Estados Unidos y Canadá se enfrentan al proceso de globalización y de las necesidades de los mercados laborales, bajo posiciones diferentes, donde el primero tiene mayores ventajas con respecto a su vecino del norte. En ese sentido, se ubica como el polo de atracción más importante de mano de obra calificada y no calificada. En las economías desarrolladas ha habido una competencia por la atracción de mano de obra calificada. De acuerdo con datos de la OCDE Estados Unidos ha sido el principal polo de atracción de la misma, aunque con la falta de reformas en su sistema se está rezagando en la atracción de migración calificada. Tanto para Estados Unidos como para Canadá ha

sido importante invertir en este tipo de mano de obra pues son economías basadas en el conocimiento.

Estados Unidos mantiene el liderazgo en diferentes rubros económicos lo cual le permite tener una economía más competitiva y dinámica que el resto de los países desarrollados. Como menciona Meissner et al, (2006) esto se ha logrado en parte con la contratación de mano de obra inmigrante. Uno de estos rubros es la innovación en ciencia y tecnología. De las veinte mejores universidades, 17 se encuentran en Estados Unidos. Este sistema educativo sostiene, en parte, el liderazgo estadounidense en el mercado global.⁴² Una parte importante de la mano de obra especializada, sobre todo con grado de maestría y doctorado son extranjeros. Otro rubro importante para tener una economía con mayor innovación y, con ello la economía flexible y competitiva, es el fomento de proyectos emprendedores y de empresas.

En términos de la composición por sectores existe una gran similitud. Las dos terceras partes de las economías de ambos países están destinadas al sector servicios (en Estados Unidos representa el 76.9% y en Canadá el 70.9%). En ambos casos, el sector manufacturero ha decrecido, siendo más importante en la economía canadiense en la cual representa un 27.2% y en la estadounidense un 22.2%. Finalmente, la agricultura representa un 1.9% de la economía en Canadá y en Estados Unidos un 1.2% (Fergusson, 2011).

Sin embargo, la economía canadiense está fuertemente vinculada con el exterior pues el valor del comercio como porcentaje de su PIB es alrededor del 60% (ver tabla 1). Esto provoca que tenga sectores sujetos a la competencia en la productividad global.

Las economías de ambos países están muy integradas, proceso que fue creciendo desde el acuerdo comercial entre ambos países en 1989 y, posteriormente, con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (1994) donde también formó parte México. Sin embargo, Estados Unidos tiene una mayor diversificación en sus socios comerciales. Por el contrario, el principal socio comercial de Canadá es Estados Unidos pues le destina casi el 75% de sus exportaciones.

⁴²Algunas especialidades como las ciencias e ingeniería se han vuelto fundamentales. Estados Unidos encabeza la lista de formación de ingenieros, licenciados en ciencias de la computación y tecnología de la información. En 2004, China tuvo la mayor cantidad de ingenieros titulados, 442 462, mientras que en India fueron 139 000 y en Estados Unidos 137 427. Sin embargo, se trata de poblaciones muy dispares por lo que si se ponen en perspectiva para 2004, por cada millón de habitantes Estados Unidos formó 470 especialistas, mientras que China e India, los competidores más fuertes, formaron 340 y 130 respectivamente (Aragón y Salgado, 2011: 91).

4.4.3 La dimensión geopolítica y los intereses a nivel internacional

Estados Unidos y Canadá se encuentran en la región de América del Norte. Por un lado, Canadá es una potencia media con un vasto territorio, pero con una población pequeña con respecto al tamaño de su territorio; además, se encuentra geográficamente más aislado con respecto a Estados Unidos. Por el otro, Estados Unidos es la economía más grande del mundo que se caracteriza por tener una economía más grande, el cual cuenta con una frontera sur con México país expulsor de migrantes. La relación entre ambos se ha caracterizado por una mayor cooperación e integración a partir de la década de los años noventa, pero también existe una dependencia importante de Canadá hacia Estados Unidos. Se trata sobre todo de una dependencia económica, el 81% de las exportaciones de Canadá se dirigen a Estados Unidos y el 71% de sus importaciones provienen de este país (Clarkson, 2003; Hristoulas, 2010).

Como sugieren las obras de Meyers (2007) y Tichenor (2002), el contexto internacional así como los intereses en política exterior de los países en materia de seguridad, entre otros rubros, son una variable importante a considerar en los análisis de las políticas migratorias. La seguridad puede ser una variable del contexto internacional, o bien, meramente nacional o una combinación de ambos niveles.

En la primera década del siglo XXI el contexto internacional estuvo caracterizado por la importancia de la seguridad, sobre todo a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. De hecho, la seguridad adquirió una relevancia importante no sólo a nivel internacional, sino también al interior de los estados. En ese sentido, la seguridad fue redefinida pues las amenazas ya no sólo provenían de un estado hacia otro, sino desde el propio territorio. En Estados Unidos, en la primera administración de Bush se dio un cambio en la política exterior, el cual, si bien se gestó desde su llegada al poder, tomó fuerza a partir del 11 de septiembre de 2001.

La visión de la política exterior del gobierno de Bush quedó asentada en la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) del 2002. La ESN tuvo dos ejes temáticos: la seguridad y la economía. De acuerdo con dicho informe, el principal compromiso del gobierno es defender a la nación de sus enemigos y, el segundo, es expandir por todo el globo la democracia, el libre mercado, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos. En general, los principios que guiaron la política exterior fueron, una preferencia de las acciones unilaterales por encima de las multilaterales. Además, se consideró que las amenazas podían ser enfrentadas a través de una nueva estrategia como las guerras preventivas. Finalmente, otro objetivo fue que para alcanzar la paz, la estabilidad y combatir los regímenes enemigos en el mundo, se requería de la acción y primacía de los Estados Unidos (Jervis, 2003).

La política exterior se basó en los intereses nacionales de proteger la seguridad pero no solamente de Estados Unidos sino, como el propio informe establece, a nivel internacional. Para ello, Estados Unidos tenía que aprovechar de su posición singular para garantizar la estabilidad, el bienestar, la paz y la democracia.

La idea central era mantener la seguridad para combatir el terrorismo internacional y a todos aquellos estados, los llamados estados villanos o del “eje del mal” (Irán, Irak, Corea del Norte) que apoyaran a las redes terroristas. Para alcanzar la seguridad una de las estrategias consistió en llevar a cabo medidas ya no de contención, como había sido en el período de la Guerra Fría, sino de ataques preventivos pues el terrorismo era un enemigo que no tenía un territorio específico que defender (Lindsay, 2011).

El unilateralismo fue otro de los elementos predominantes de la política exterior durante el primer mandato de Bush. Todos los mecanismos, las reglas multilaterales, estándares, salvaguardas, procedimientos establecidos por Estados Unidos para regular y promover la cooperación entre democracias fueron desafiados justamente por Washington. Esto se vio desde los primeros nueve meses de gestión durante los cuales Estados Unidos renunció al protocolo de Kyoto, manifestó su oposición a la Corte Penal Internacional y comenzó a retirarse del Tratado de Antimisiles. Incluso la asesora de Seguridad Nacional, Condolezza Rice, afirmó que su gobierno actuaría desde el terreno de los intereses nacionales y no desde una comunidad internacional ilusoria (Kagan, 2008).

Como se mencionó, los cambios basados en el tema de la seguridad se dieron tanto en la política exterior, como en la política interna. El primer cambio legislativo fue la aprobación de la *US Patriot Act* el 24 de octubre de 2001. El objetivo de esta ley, como su propio nombre lo indica, fue establecer una serie de medidas destinadas por una parte a evitar más actos terroristas y a prevenirlos.⁴³

Si bien con esta ley surgieron medidas para combatir el terrorismo, al mismo tiempo fue “un regreso a los controles gubernamentales sobre las libertades de los ciudadanos de

43 Se establecieron diversas medidas entre las que destacan: el establecimiento de un fondo contra el terrorismo dentro del Departamento del Tesoro; se le autorizó al Presidente, bajo los poderes de emergencia internacional, confiscar cualquier propiedad de extranjeros o de alguna organización sospechosa de apoyar el terrorismo. Otra de las medidas fue mejorar los procedimientos de vigilancia, con lo cual se autoriza la interceptación de comunicación vía cable, oral y electrónica de extranjeros u organizaciones que pudieran estar relacionadas con el terrorismo, fraudes cibernéticos y otros delitos; compartir la investigación criminal y permitir la grabación del FBI de cualquier tipo de comunicaciones de los ciudadanos y su distribución entre las agencias federales; combate al lavado de dinero y congelamiento y supervisión de cuentas bancarias para impedir que los terroristas tengan acceso a recursos par llevar a cabo atentados. También se incluyeron medidas para la protección fronteriza de las cuales se hará mención más adelante (Sánchez, 2010).

sesenta años atrás” (Sánchez, 2010: 65). Sin embargo, fue aprobada sin mayores obstáculos, probablemente por la presencia tan reciente de los atentados. En la Cámara de Representantes se aprobó con una votación de 357 legisladores a favor, 66 en contra y 9 abstenciones. El Senado la aprobó con 98 a favor y una abstención (Sánchez, 2010).

Para garantizar una mayor vigilancia, el Estado llevó a cabo otras medidas como la reorganización de las instituciones y agencias de inteligencia. A raíz de los acontecimientos del 11 de septiembre, no sólo se puso a prueba la defensa del territorio estadounidense, sino también el funcionamiento de las instituciones ante tal acontecimiento. Incluso, se ha mencionado que si las agencias encargadas de la seguridad en Estados Unidos hubieran estado coordinadas y hubieran compartido información, probablemente, los ataques se hubieran evitado (Kettl, 2007).

En ese sentido se creó el Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security* DHS). La idea de crear este tipo de institución se dio desde la administración de Clinton. En 1998 el Congreso creó un panel integrado por 14 miembros con el fin de diseñar una estrategia de seguridad nacional. Como resultado se presentó un reporte en enero de 2001 y una de las ideas planteadas fue la creación de una agencia independiente llamada Agencia Nacional de Seguridad Interna (*National Homeland Security Agency*), en la cual quedarían integradas diversas agencias.⁴⁴

No fue sino hasta el 20 de septiembre de 2001 que el presidente Bush, mediante una orden ejecutiva, mencionó la creación de una Oficina de Seguridad Interna, la cual rendiría cuentas a la Casa Blanca. El 26 de julio de 2002, el Congreso aprobó la creación del DHS con una votación de 295 a favor y 132 en contra. El DHS fue establecido en marzo de 2003 y es más que una entidad de seguridad pública, más bien es una estructura institucional que reúne a 22 agencias de seguridad del gobierno que existían previamente pero que no contaban con una coordinación general. La transformación abarca tanto a la seguridad interna como exterior e involucra a los Departamentos de Defensa y de Seguridad Interna, de Justicia, el Buró Federal de Investigaciones y la comunidad de inteligencia, en particular la CIA. En el momento de su creación, el Departamento se fijó seis puntos estratégicos, tanto para garantizar la seguridad interna contra el terrorismo como para prevenir amenazas potenciales presentes y futuras.⁴⁵

⁴⁴ La Agencia Nacional de Seguridad Interna tendría como fin planear, coordinar e integrar diversas actividades del gobierno estadounidense en materia de seguridad interna. Para ello, esta agencia absorbería la Guardia Costera, el Servicio de Aduanas y la Patrulla Fronteriza, la Agencia Federal para el Control de las Emergencias. (Flores, 2010: 68).

⁴⁵ Incrementar la capacidad de respuesta de todas las instituciones sobre todo en situaciones de emergencia; crear sistemas de seguridad para el transporte de personas y de carga; reforzar la seguridad de la frontera y reformar y mejorar los procesos de inmigración; mejorar el intercambio con los socios; mejorar la

En ese sentido, el presupuesto en diferentes rubros de la seguridad aumentó. El gasto para el Departamento de Seguridad Interna creció en un 183.6% del 2002 al 2010, de 19.5 a 55.3 billones de dólares. En el 2002 fue de 19.5; en el 2003 de 31.2 billones; en el 2004 fue de 36.5 billones; en el 2005 fue de 40.1 billones. En el 2006 fue de 40.4 billones, en el 2007 fue de 42.8; en el 2008 fue de 46.4; 2009 el presupuesto fue de 52.7 billones (DHS, 2010, 2008, 2005). El presupuesto del *Customs and BorderProtection* (CBP), fue de 11.5 billones de dólares en el 2010, más del doble de lo que fue en el 2002. De la misma manera, dentro de esta agencia hubo un crecimiento del presupuesto de la Patrulla Fronteriza y de sus agentes. Para el 2010 el personal de la patrulla fronteriza creció en más de un 100% con respecto al 2002. En el mismo sentido, el presupuesto de la *US Immigration and CustomsEnforcement* (ICE) creció más del doble del 2002 al 2010, de 2.4 a 5.74 billones de dólares (Mittelsttat et al, 2011) (ver Tabla 19).

Tabla 19. Presupuesto del US and Customs and BorderProtection y del Canada Border Security Agency

AÑO	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
2002	SD	SD
2003	5,887,000 (+000)	SD
2004	5,942,000	SD
2005	6,344, 398	1,021,744
2006	7, 113,495	1,293,500
2007	7,743,581	1,448,777
2008	9, 285, 001	1,646,636
2009	11,250,652	1,641,044
2010	11,449, 283	1,695,552
2011	11,180,018	1,830. 546

Fuente: Elaboración propia: con los datos de Estados Unidos son del presupuesto de la US Costumes and BorderProtection. Para Canadá es el presupuesto de la CBSA (CanadaBorder Security Agency). <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/menu-eng.html>. Para los años 2002,2003 y 2004 en Canadá no se encontraron datos (SD).

En el mismo sentido, en Canadá se llevaron a cabo ciertos cambios en materia de seguridad, tanto por el interés de cooperar con Estados Unidos, así como por intereses internos (Clarkson, 2003). En Canadá comenzó a surgir cierto interés por el

administración financiera, el desarrollo de los recursos humanos, el presupuesto y la tecnología de la información del DHS; realinear la organización del DHS para maximizar el desempeño de su misión.

tema de la seguridad y el terrorismo a nivel interno y en su relación con Washington desde la década de los años noventa.⁴⁶No obstante, en realidad el 2001 fue un momento a partir del cual dicho tema tuvo un impacto relevante. Al igual que en el caso estadounidense, se dieron cambios en la legislación y en la estructura gubernamental de manera expedita.

En primer lugar, se estableció un comité especial de Seguridad Pública y Antiterrorismo dentro del gabinete, encabezado por el Ministro de Asuntos Exteriores John Manley. Este Comité fue responsable de revisar las políticas, legislaciones, regulaciones y programas en el gobierno con el fin de reforzar todos los aspectos concernientes con el terrorismo. Dicho subcomité fue reemplazado por un Comité de Seguridad, Salud Pública y Emergencias, el cual fue responsable de manejar todos los asuntos concernientes a la seguridad nacional, actividades de inteligencia y todas las respuestas del gobierno hacia temas de salud pública, desastres, etc. Esta medida resulta relevante pues Comités de este tipo no se habían instaurado desde 1970 con la crisis de seguridad bajo el gobierno del Primer Ministro Pierre Trudeau. Después de ese momento, los asuntos de seguridad e inteligencia fueron tratados en instancias menores y no dentro del gabinete (Carpentier, 2007).

El 15 de octubre de 2001, se introdujo una propuesta en el poder legislativo, la cual fue aprobada en diciembre de ese mismo año, para enmendar diversas leyes. Se aprobó la Antiterrorism Act (Bill C-36) la cual introducía nuevas medidas para identificar, acusar, juzgar y castigar terroristas. Con esta ley se estableció una definición de terrorismo y de aquellas entidades consideradas terroristas. En ese sentido, también se aprobó la *Public Safety Act* y se enmendaron otras leyes tales como: el Código Penal, la Ley sobre el lavado de dinero, la Ley sobre el acceso a la información, entre otras, con el fin de tomar medidas para combatir el terrorismo. Un denominador común de estas leyes y sus enmiendas fue que le otorgaba mayor poder a las agencias para llevar a cabo actividades de vigilancia, espionaje, así como arrestar y detener a todas aquellas

⁴⁶De acuerdo con algunos autores, en Canadá desde antes del 11 de septiembre había cierto interés –aunque no encabezaba la lista de prioridades– para proteger la seguridad de su territorio y de su frontera así como presión por parte de Estados Unidos para que el gobierno canadiense reforzara sus medidas de seguridad. Por un lado, en Canadá algunas comunidades de refugiados empezaron a ser vigilados por los servicios de inteligencia pues se consideraba que estaban asociados con actividades terroristas (en especial iraníes, kurdos, tamiles y sikhs). Por el otro lado, desde 1993 Estados Unidos hizo un llamado al gobierno de Canadá cuando los responsables de los atentados en el *World Trade Center* habían usado papeles migratorios canadienses para ingresar en territorio estadounidense. Posteriormente, en 1999 se detuvo a Ahmed Ressay quien intentó ingresar a Estados Unidos a través de British Columbia, con explosivos para llevar a cabo un atentado en el aeropuerto de Los Ángeles. En ese sentido se dieron algunas pláticas de seguridad fronteriza bajo el gobierno de William Clinton, pero no fueron exitosas (Adelman, 2002; Clarkson, 2003; Aiken, 2009).

personas sospechosas de ser terroristas, o bien, vinculadas con organizaciones terroristas (Adelman, 2002; Carpentier, 2007).⁴⁷

Al igual que en el caso estadounidense, en diciembre de 2001 el gobierno cambió su presupuesto de tal manera que las prioridades del gasto cambiaron. Se destinaron 7.7 billones de dólares canadienses en cinco años para el tema de la seguridad. Del total, 1.1 billones fueron para la aplicación de la ley y verificación de documentos migratorios; 1.6 billones a labores policíacas y de inteligencia; 1.6 billones para cuestiones de emergencia; 2.2 billones para seguridad aérea y 1.2 billones para seguridad en la frontera (Carpentier, 2007).

Asimismo, cambió la estructura gubernamental y se hicieron esfuerzos para centralizar y tener una mayor coordinación entre las diversas instancias encargadas de la seguridad. En el 2003, se estableció la *Canada Border Service Agency* la cual, a su vez, englobó a otras instancias como una parte de la agencia de aduanas (CustomsBranch), la sección de inteligencia y de aplicación de la ley del Ministerio de Migración y Ciudadanía (CIC por sus siglas en inglés). Un año más tarde, se creó un nuevo departamento en el gobierno conocido como el Departamento de Seguridad Pública y Emergencias (en inglés *Department of Public Safety and Emergency Preparedness*) PSEPC. La función de este nuevo departamento fue crear programas y servicios en las áreas de seguridad nacional y manejo de emergencias; políticas para la aplicación de la ley en la frontera y de la prevención del crimen. Además, tendría la función de supervisar a las agencias nacionales de seguridad tales como: CanadaBorderServices Agency (CBSA); the Royal Canadian MountedPolice (RCMP); la Canadian Security IntelligenceService (CSIS); el NationalParoleService, entre otras.

Después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, Canadá cooperó con Estados Unidos en diversos asuntos en materia de seguridad, como históricamente lo ha hecho (Mahant, 1989; Hristoulas et al, 2005).⁴⁸ Como sugieren varios autores, por

⁴⁷ Los cambios anteriores provocaron reacciones por parte de los defensores de derechos humanos. Sin embargo, como menciona Adelman (2002), en comparación con Estados Unidos los detenidos por motivos de seguridad nacional dentro del territorio y no en las fronteras eran menos de 10 casos en comparación de las 1000 personas en Estados Unidos en tan sólo unos meses después de los atentados de septiembre de 2001.

⁴⁸ Después de la Segunda Guerra Mundial Canadá cooperó con Estados Unidos en asuntos de seguridad por ejemplo, en la contención del comunismo. En 1940 el Primer Ministro King y el Presidente Roosevelt firmaron el Acuerdo Ogdensburg con el cual se institucionalizó la cooperación para la seguridad en caso de un ataque a América del Norte. El acuerdo especificaba que el gobierno canadiense haría lo necesario para garantizar que su territorio no se usara como base de operaciones en contra de Estados Unidos. Otros acuerdos fueron el Comité de Cooperación Militar (CCM), en 1946. Desde 1963 el Acuerdo de Desarrollo y Defensa Compartida (ADDC) ha promovido el patrocinio de proyectos de investigación y desarrollo que involucran a los contratistas principales de Canadá en las etapas iniciales de desarrollo de armas. Otro ejemplo es el Programa de Evaluación y Prueba entre Canadá y Estados Unidos (CANUSTEP por sus siglas en inglés) creado en 1983 y renegociado en 1993, con el cual se proveyó acceso recíproco a las facilidades

un lado, hubo una cooperación de Canadá con Estados Unidos en materia de seguridad, explicada por su condición de potencia media, así como por la necesidad de proteger sus intereses, sobre todo económicos. Por otro lado, en algunos momentos la postura de Canadá se distanció de la postura de Washington (Martin, 2004; Hristoulas, 2010).

Tal y como se mencionó al principio de este capítulo, Canadá ha dependido económicamente de Estados Unidos pues alrededor del 75% de sus exportaciones se van al mercado estadounidense y también ha dependido militarmente. Lo anterior, junto con la posición geográfica, ha conllevado a que sea un desafío para Canadá mantener una postura en su política exterior totalmente independiente y, en ocasiones, contraria a los intereses estadounidenses (Hristoulas, 2010).

El gobierno canadiense dio apoyo a la acción militar llevada a cabo en Afganistán en octubre de 2001. Además, cooperó estrechamente con el Comando Norte Estadounidense (NORTHCOM), cuya misión ha sido realizar operaciones para disuadir, prevenir y derrotar amenazas y agresiones dirigidas contra Estados Unidos. De hecho, el acuerdo más importante entre estos dos países, el Comando de Defensa Aeroespacial de América del Norte (NORAD por sus siglas en inglés) establecido en 1958 para vigilar y defender el espacio aéreo y prevenir ataques contra América del Norte, fue reestructurado y absorbido por el NorthCom. El papel de Canadá dentro del este último consistió en asistir en la defensa del espacio aéreo norteamericano y no fue considerado como una amenaza para la soberanía canadiense ni por los militares, ni por los tomadores de decisiones. “De hecho, Canadá y Estados Unidos trabajan de manera estrecha para determinar en cuáles áreas es posible que ambos cooperen dentro del contexto de Northcom” (Hristoulas, 2003: 124).

A pesar de que hubo apoyo por parte del gobierno canadiense hacia la administración de Bush, éste no fue incondicional ni en todo momento. Hubo un rechazo por parte del gobierno canadiense de que Estados Unidos llevara a cabo una invasión de manera unilateral a Irak.⁴⁹ Posteriormente, el gobierno de Paul Martin se negó a unirse al *National Missile Defense System* (Thompson y Randall, 2008).

También hubo cooperación de Canadá en otros ámbitos. Uno de ellos fue en el tema fronterizo, como la firma en 2002 del *Smart Border Agreement*, el cual se desarrollará en

de prueba y evaluación de tecnologías militares que ofrece cada uno. Algunos ejemplos incluyen la prueba de tecnología electrónica bélica y acceso al simulador de efectos de armas del Ejército de Estados Unidos (Hristoulas et al, 2005).

⁴⁹Con la invasión estadounidense a Irak, la relación entre Estados Unidos y Canadá estuvo en su punto más bajo desde la guerra de Vietnam. En Canadá hubo una reacción en contra de que Bush hubiera actuado de manera unilateral. El gobierno de Canadá anunció que se uniría a una coalición con EUA para la invasión a Irak si éste tenía la aprobación formal de Naciones Unidas. Finalmente, dicha aprobación no se dio y Canadá no participó, aunque en realidad, como mencionan estos autores, dicha participación en realidad hubiera sido simbólica (Thompson y Randall, 2008).

el capítulo cinco pues es parte de los cambios en la política migratoria canadiense. El dilema al que se enfrentó Canadá fue cómo garantizar la seguridad en su frontera con Estados Unidos de tal manera que no afectara a los intereses comerciales canadienses y, al mismo tiempo, no perder soberanía (Withaker, 2003). En otras palabras, como sostienen varios autores, en realidad la cooperación en la seguridad fronteriza tenía sentido para Canadá pues tendría que hacerlo si no quería que se vieran afectados sobre todo sus intereses comerciales (Adelman, 2002; Clarkson, 2003; Hristoulas, 2010). El entonces ministro de Relaciones Exteriores, John Manley confirmó esto al declarar que “Canadá debe estar dentro del perímetro de seguridad porque 87% de nuestras exportaciones van a Estados Unidos” (Hristoulas, 2005: 127). En el mismo sentido, la Cámara de Comercio canadiense señaló que “con bienes por más de mil trescientos millones de dólares que cruzan la frontera Estados Unidos-Canadá todos los días, el flujo eficiente de bienes y personas entre Canadá y los Estados Unidos es vital para la economía canadiense” (Hristoulas, 2005: 127).

De hecho hubo un debate al interior en si poner más restricciones o no a una mayor integración.⁵⁰

4.4.4 Sistema político e institucional

El análisis de las variables políticas es parte fundamental de la presente tesis, toda vez que ha sido una dimensión menos explorada, tal y como se muestra en el capítulo uno. Estados Unidos y Canadá presentan otra diferencia notable: el sistema político bajo el cual se rigen. Mientras que el primero tiene un sistema presidencial, el segundo es un parlamentarismo.

Algunos autores que han estudiado la migración y las políticas migratorias de Estados Unidos, han considerado al sistema político estadounidense como plural con múltiples puntos de veto (Rosenblum, 2011), en el cual es difícil llevar a cabo consensos dada la naturaleza de las coaliciones que se forman con respecto al tema migratorio, con posiciones diversas, incluso conflictivas, y una división al interior de los partidos (Tichenor, 2013; Martin, 2013). Por otra parte, los autores que han estudiado la migración y sus regulaciones en Canadá, califican de flexible la manera de tomar

⁵⁰ Al interior de Canadá hay una división de posturas entre los que quieren una mayor integración con los Estados Unidos y quienes defienden una postura de soberanía. Los lobbies de negocios, algunos thinktanks y el comité de del parlamento en asuntos exteriores y de comercio internacional propusieron la idea de que se podía utilizar el 11 de septiembre para proponer un acuerdo de integración más amplio con los Estados Unidos que incluyera una unión aduanera, y un mercado común de trabajo. Sin embargo, también hubo posturas contrarias en las que se observaba con desconfianza cualquier acuerdo de mayor integración con Estados Unidos cuando éste había adoptado una postura unilateral. Para el gobierno liberal la idea de una mayor integración no fue del todo atractiva.

decisiones con respecto al tema y afirman que, en varias ocasiones, dichas decisiones se llevan entre un número reducido de actores, a través de mecanismos donde se evita la discusión en el parlamento (Hawkins, 1974; García y Griego, 1994; Dirks, 1995).

Para explicar de manera sistemática las diferencias entre los sistemas políticos de Canadá y Estados Unidos y la posible influencia de sus respectivas instituciones y actores en las políticas migratorias, se utilizan algunas variables tomadas a partir de diversas referencias, que incluyen modelos de puntos y jugadores de veto así como otras variables (ver tabla 20) mismas que agrupamos de la siguiente manera: el grado de unidad institucional; el sistema electoral y la opinión pública.

Tabla 20. Puntos y actores de veto en el sistema político de Estados Unidos y Canadá

Puntos y jugadores de veto	ESTADOS UNIDOS	CANADÁ
1 División entre Ejecutivo y legislativo	SI Sistema presidencial	NO Sistema parlamentario
2 División de poderes en la legislatura	SI	SI
3 División entre niveles de gobierno (centralismo o federalismo)	SI Las leyes migratorias son competencia de la federación	SI En el ámbito migratorio las provincias cada vez han tenido mayores facultades
4 Gobierno unificado/ gobierno dividido	Gobierno Unificado: George W. Bush (2000-2004) y (2004-2006) Barack Obama (2008-2010) Gobierno Dividido: George W. Bush (2006-2008)	Gobierno unificado: Jean Chretien (1993-2003) Paul Martin (2003-2006) Stephen Harper (2007-2010)
5 Unidad o división legislativa	SI	SI
6 Gobierno unitario/ yuxtapuesto	Gobierno yuxtapuesto	Yuxtapuesto
7 Disciplina de partidos	NO	SI

Fuente: Elaboración propia con base en Rosenblum (2003); Schiavon (2004)

4.4.4.1 Puntos y actores de veto en Estados Unidos y Canadá

Ejecutivo y Legislativo

En ambos países, la propuesta y aprobación de las leyes es una facultad compartida entre el poder el ejecutivo y legislativo. Sin embargo, en el caso estadounidense existe un mayor número de puntos y actores con poder de veto. Con respecto a los puntos de veto de los sistemas políticos de cada país, en primer lugar en Estados Unidos hay un sistema presidencial y una característica definitoria del mismo es que existe una división entre Ejecutivo y Legislativo. Por un lado, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de proponer iniciativas de ley para que sean discutidas por el Congreso y también tiene el derecho a vetar las leyes aprobadas por el legislativo. Sin embargo, este veto es restringido pues puede ser superado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las dos cámaras en caso de que éstas resuelvan ratificar la ley.

Por el otro lado, el poder Legislativo es bicameral compuesto por el Senado y la Cámara de Representantes. El Senado está integrado por 100 miembros electos por los estados para un mandato de seis años y pueden ser reelectos de forma ilimitada. Cada estado elige dos representantes al Senado. La Cámara de Representantes cuenta con 435 miembros, electos por sufragio universal mediante el sistema de mayoría simple. El cargo es de dos años y con posibilidad de reelección ilimitada. Es importante hacer referencia al proceso electoral porque la elección uninominal, junto con la baja disciplina de los partidos, provocan que los legisladores tengan un amplio margen de independencia en el ejercicio de su voto, tal y como se señalará más adelante (House of Representatives, 2007; Jackson, et al, 2004).

En cuanto a la aprobación de las leyes el proceso se caracteriza por su complejidad y lo prolongado que puede resultar. Se requiere que las iniciativas sean discutidas y aprobadas en el pleno de ambas cámaras. Para ello, un miembro o varios pueden introducir una iniciativa de ley. Al representante o Senador que introduce la iniciativa se le denomina sponsor (otros legisladores que apoyan y ayudan a preparar la ley son los cosponsors). Después, dicha iniciativa de ley se manda a un comité. Si el comité le da visto bueno a la iniciativa éste puede continuar en el proceso legislativo. Usualmente, los miembros del comité mandan las iniciativas a un subcomité donde se estudia con mayor profundidad la ley y donde hay audiencias públicas con respecto al asunto. Si en este punto no se aprueba la iniciativa se muere, pero si pasa con o sin enmiendas se lleva otra vez al comité para otro voto, ya sea para aceptarla o rechazarla. Una vez que pasa esta fase es mandada al pleno de la cámara de Representantes o del Senado con una recomendación favorable. El *speaker* y el líder del partido que tiene la

mayoría deciden el orden en el que se discutirán las iniciativas. Una vez que una ley aprueba en una cámara pasa a la otra y se lleva a cabo un proceso muy similar para su aprobación o rechazo. Si la segunda cámara le hace múltiples comentarios a la ley, entonces se forma un comité conformado por miembros de ambas cámaras (conference comité). Este comité busca reconciliar las diferencias entre las versiones de ambas cámaras. Si el comité no llega a un acuerdo la iniciativa de ley muere. Si se aprueba con cambios el comité manda la iniciativa a ambas cámaras, las cuales deben de aprobar las modificaciones (Sullivan, 2007; Jackson, et al, 2004).

En Canadá, con un sistema parlamentario, los poderes ejecutivo y legislativo no están separados, sino que se comparten. Existe una mutua dependencia entre el ejecutivo y el parlamento, aunque como mencionan varios autores el poder del Primer Ministro es de suma importancia. El Primer Ministro suele ser el líder del partido que triunfa en las elecciones. El gobierno permanece en el poder siempre y cuando tenga el apoyo de la mayoría en la Cámara. Cuando el Primer Ministro enfrenta un voto directo de no confianza, le pide al gobernador general que disuelva la cámara y se convoca a nuevas elecciones. (Shuterland, 1999; Jackson, et al, 2004).

El Ejecutivo, junto con el gabinete, goza de una mayor centralización del poder que en Estados Unidos. El Primer Ministro nombra al gabinete y a los ministros; su autoridad es muy importante en el proceso legislativo. Por un lado, la mayor parte de la legislación aprobada proviene del ejecutivo. Por el otro, varias medidas determinadas por el ejecutivo no tienen que ser aprobadas por el Legislativo. En el gabinete se planean ciertas decisiones y/ o se ratifican. Las decisiones legales que lleva a cabo el gabinete bajo el auspicio de la *Privy Council Office* se llaman *Orders in Council*. De hecho, con el paso de los años el ejecutivo ha ganado más fuerza al usar el recurso llamado de legislación subordinada para llevar a cabo diversas acciones. La legislación subordinada normalmente consiste en reglas y reglamentos detallados para gobernar para el auspicio de una legislación previa de carácter más general.

Como el ejecutivo canadiense tiene el apoyo de la mayoría parlamentaria, de la cual emana puede asegurarse el apoyo de la cámara con respecto a las leyes y programas que desea implementar. Tradicionalmente se ha denominado al gobierno de Canadá como gobierno de gabinete e incluso como el gobierno del Primer Ministro (Savoie, 1999; Dick, 2000; Serraferrero, 2008).

La aprobación de las leyes es una labor compartida entre el ejecutivo y el legislativo, al igual que en el caso estadounidense. La diferencia radica en que en el modelo parlamentario la legislatura tiene la autoridad final para aprobar una ley, pero el rol de iniciar y proponer una ley generalmente proviene del ejecutivo y del gabinete. (En

Canadá los miembros del parlamento no tienen ni el *expertise* ni el tiempo para redactar la legislación).

La aprobación de las leyes se da con un proceso similar en ambas cámaras. Para que una propuesta se convierta en ley debe pasar por diversas etapas. Por lo general se da una primera lectura en ambas cámaras, después una segunda lectura llevada a cabo por los comités. Una vez que el comité correspondiente la revisa, se regresa al pleno y se discute en el mismo. Si pasa esta tercera lectura se manda a la otra cámara (por lo general las iniciativas de ley se revisan primero en la cámara de representantes y después pasan al Senado). Si la ley es aprobada en ambas cámaras se da la aprobación real.

Federalismo

Ambos países tienen sistemas federales, es decir, el poder está dividido entre una autoridad federal y los gobiernos de cada estado o provincia. Sin embargo, el poder que tiene cada parte (federal y estados o provincias) difiere en cada caso dependiendo de la materia en que se trate, una de ellas es la regulación migratoria. Mientras que en ambos países la legislación migratoria es una competencia de los poderes federales; en Canadá los gobiernos de las provincias han adquirido cada vez más facultades, tales como la creación de programas para la contratación de mano de obra según sus necesidades económicas.

Estados Unidos surgió de una coalición de estados poderosos y a lo largo del siglo XX experimentó una tendencia hacia la centralización. Por el contrario, Canadá se consolidó con un gobierno altamente centralizado con poderes importantes para el gobierno federal, y se ha movido hacia la descentralización con un fortalecimiento gradual de las provincias. De hecho, en la actualidad, se le considera como una de las federaciones más descentralizadas en el mundo (Penner, 1999; Jackson et al., 2004; Le, 2005).

En Estados Unidos la distribución de competencias entre el poder federal y el de los estados se encuentra en la enmienda X, en la cual se establece que las facultades que no estén otorgadas al gobierno federal serán competencia de los estados (Rabasa, 2003). En particular en la materia migratoria, desde finales del siglo XIX, el gobierno federal obtuvo la autoridad sobre los asuntos migratorios y las visas, a partir de diversas resoluciones de la Suprema Corte.⁵¹

⁵¹ El caso que dio paso a la supremacía de la federación en asuntos migratorios fue *ChaeChann Ping vs. Estados Unidos* en 1889. En este caso se excluyó a un residente chino con base en la Chinese Exclusion Act y la Corte hizo énfasis en el poder soberano inherente del gobierno federal para determinar qué personas no ciudadanas podían estar o no en territorio estadounidense. Además, también se mencionó que el control de la migración era un elemento de la política exterior y, por ende, de interés del gobierno federal. Después

Además de la supremacía de las normas federales, en el caso específico de las leyes inmigratorias, en 1941 la Corte Suprema estableció que "la regulación de los extranjeros está tan íntimamente mezclada y entrelazada con las responsabilidades del gobierno nacional" que "los estados no pueden, de modo inconsistente con los fines del Congreso, entrar en conflicto, interferir, restringir o complementar la ley federal, o imponer regulaciones adicionales o auxiliares" (Rabasa, 2003).

El sistema federal canadiense ha evolucionado con respecto al delineado en la Constitución de 1867. Ante la tradición del sistema unitario del gobierno británico junto con los problemas que enfrentaba el federalismo estadounidense, en Canadá se estableció una forma centralizada del federalismo en el cual el equilibrio de poder descansaba en un gobierno central (Penner, 1999). Sin embargo, con el tiempo, sobre todo a lo largo del siglo XX, debido a presiones políticas y decisiones de la corte el sistema federal fue volviéndose más descentralizado (Jackson, et al, 2004).

En la Constitución de Canadá se establece que el poder se divide entre el gobierno federal y 10 provincias⁵² Cada provincia tiene un jefe de gobierno que es un primer ministro responsable ante una asamblea legislativa unicameral. En la sección 91 de la Constitución se establecen las facultades exclusivas de la federación, en la 92 las competencias exclusivas de las provincias (la educación, los derechos civiles, la salud, la tasación directa de impuestos locales y la regulación del comercio local); en la 95 los poderes concurrentes, los cuales son agricultura y migración.

A partir de la Immigration and Refugee Protection Act del 2002 se permite al Ministerio de Ciudadanía y Migración de Canadá llevar a cabo acuerdos para compartir la responsabilidad en el tema migratorio con las 10 provincias y tres territorios. Desde la década de los años noventa las provincias comenzaron a tener más facultades en el tema migratorio, sobre todo en el tema de la integración.⁵³ Sin embargo, a partir del 2000, las provincias y territorios trabajarían de manera conjunta con el gobierno federal

de este caso se dieron otros a lo largo del siglo XX, con los cuales se mantuvo el poder del gobierno federal en el ámbito migratorio por encima de los gobiernos estatales y locales, por ejemplo *Hines vs. Davidowitz* (1941) y *LULAC vs. Wilson* (1995). En algunos momentos ha habido participación por parte de las autoridades locales en medidas ad hoc para llevar a cabo medidas de deportación o de supervisión del cumplimiento de las leyes (Varsanyi, 2010).

⁵² (Alberta, Columbia Británica, Manitoba, Nueva Brunswick, Terranova, Nueva Escocia, Ontario, Isla del Príncipe Eduardo, Quebec, Saskatchewan) y dos territorios (Territorios del Noroeste y Yukón). En 1999 se creó un tercer territorio en los actuales territorios del noroeste, llamado Nunavut.

⁵³ El acuerdo Canadá- Quebec es el más comprehensivo de todos. Fue firmado en 1991 y le otorga a Quebec el poder de elegir y controlar los servicios de asentamiento otorgados a los migrantes, mientras que Canadá retiene la responsabilidad para definir las categorías de los migrantes. El gobierno federal también ha negociado acuerdos con Manitoba (1996), British Columbia (1998) y Ontario en el 2005. Manitoba y British Columbia proveen los servicios de asentamiento e integración dentro de sus propias jurisdicciones y no a través del CIC, y en Ontario, el CIC acordó de aumentar gastos en programas de asentamiento e integración en la provincia (Biles, 2008: 157).

para atraer y seleccionar personal calificado, hacer más expedita la entrada de estudiantes extranjeros, incluso el cambio del status de permanencia a los que deciden quedarse en parte a través del Provincial Nominee Program (Biles, 2008; Picot y Sweetman, 2012).

Actores con poder de veto

Una vez identificados los puntos de veto en ambos países, en la presente sección, se muestran cuáles son los actores de veto y si existe una división de intereses entre los mismos. De acuerdo con el modelo empleado, se debe observar si existe una división de propósito entre los jugadores con veto mayoritarios posicionados en diferentes puntos de veto constitucionales, es decir, si existe un gobierno unitario o gobierno dividido, un gobierno yuxtapuesto o no y si existe disciplina de partido.

Un gobierno dividido es aquél en el que la mayoría de la Cámara pertenece a un partido y el presidente (o gobernador a otro). Por el contrario, cuando un partido posee el control tanto del Ejecutivo como del legislativo se trata de un gobierno unificado. En Estados Unidos, en el período estudiado (2000-2010) ha habido momentos con gobiernos unificados y con gobiernos divididos. Durante el período en el cual George W. Bush estuvo en el poder hubo un gobierno unificado en su primer mandato (2000-2004) y en la primera mitad del segundo (del 2004 al 2006). A partir del 2006, el partido demócrata volvió a tener la mayoría de la cámara de Representantes, instancia que estuvo dominada por los republicanos desde 1994.

Posteriormente, en los dos primeros años de la administración del presidente Barack Obama (2008 al 2010) hubo un gobierno unificado con un ejecutivo del partido demócrata así como la mayoría en ambas cámaras.⁵⁴

En el período estudiado, en Canadá hubo más bien gobiernos unificados. En realidad en los sistemas parlamentarios el partido mayoritario en el Parlamento es el

⁵⁴ En la legislatura 107 (2000 al 2002) la Cámara de Representantes se compuso por 214 demócratas, 228 republicanos y 2 miembros independientes; en el Senado eran 53 republicanos, 50 demócratas y 2 independientes. En la 108 (del 2002 al 2004) legislatura, el Senado estuvo conformado por 51 republicanos, 48 demócratas y 1 miembro independiente; por su parte la cámara de Representantes estuvo conformada por 232 miembros del partido republicano y 208 del demócrata y 1 independiente. En la legislatura 109 (2004 a 2006) la composición de la cámara de Representantes fue la siguiente 236 miembros del partido republicano y 204 del demócrata y 1 independiente; mientras que el Senado fue de 55 republicanos, 45 demócratas y 1 independiente. En la legislatura 110 (del 2006 al 2008), la cámara de Representantes la gana el partido demócrata con 246 asientos y 207 para **LOS** republicanos; en el Senado los republicanos ocuparon 51 asientos mientras que los demócratas 49 y dos independientes. Del 2008 al 2010, en la 111 legislatura el Senado estuvo compuesto por 65 demócratas, 44 republicanos y 2 independientes; por su parte la cámara de representantes estuvo conformada por 183 republicanos y 269 demócrata (<http://projects.washingtonpost.com/congress/>).

mismo que el del Primer Ministro. En el gobierno de Jean Chretien (1993-2003) en la legislatura 37 la mayoría del parlamento fue del partido liberal; posteriormente con Paul Martin (2003 a 2006) del partido Liberal también tuvo una mayoría de su partido en el parlamento. Posteriormente, el primer ministro actual Stephen Harper electo desde el 2006 al 2010 contó con la mayoría de su partido.

Disciplina de partido

En este punto hay una diferencia de suma importancia entre los dos países y se relaciona con la aprobación de las leyes migratorias. Una de las características del sistema político canadiense es la disciplina partidaria, mientras que en Estados Unidos no. Los líderes de los partidos políticos en Canadá instruyen a sus miembros en la manera en la que tienen que votar y rara vez los miembros del parlamento van en contra de la línea del partido. De hecho, los representantes en el parlamento que votan de manera diferente a la línea del partido pueden ser sancionados. En Canadá los representantes de la cámara baja son elegidos por la población y, en ese sentido, se podría pensar que su voto va en función del interés para mantener el apoyo del electorado. Sin embargo, en el sistema político canadiense los miembros del parlamento son elegidos para servir a un determinado partido político, más que para ser un delegado de su electorado (Jackson, et al, 2004). Además, el mayor incentivo de los miembros del parlamento para votar de la misma manera que su partido es que el Primer Ministro debe mantener una mayoría en el Parlamento, de lo contrario se vuelven a convocar a elecciones (Jackson, et al, 2004).

En Canadá, los actores de lobby son importantes y tienen influencia en los representantes, es decir, los legisladores no sólo responden a los intereses del partido. Como mencionan Leoni Hardcastle y Alan Simmons et al (1994), los partidos en Canadá cuando están en el poder tienen que lidiar y balancear factores como intereses económicos, presiones de las provincias e intereses de los bloques étnicos. Sin embargo, la importancia y peso de los lobbies no tiene la magnitud como en el caso estadounidense.

En el caso estadounidense no existe la cohesión en los partidos como en Canadá. Con frecuencia los representantes y senadores se oponen a los líderes de los partidos a los que pertenecen y, más bien responden a los intereses del electorado del distrito o el estado al que representan según sea el caso (Massicotte, 1999, Jackson, et al, 2004), así como a la presión de los grupos de interés y otros intereses que no necesariamente corresponden con la realidad de sus distritos (Paral, 2006). El ejecutivo lo más que puede hacer es tratar de persuadir a los miembros del congreso para que voten en un sentido, pero no tiene el poder o la facultad para dirigir la mayoría de su

partido en el congreso. Para que se pueda dar cierta cohesión los líderes de la cámara de Representantes y del Senado juegan un papel muy importante. Los líderes son seleccionados por el partido que tiene la mayoría en cada cámara; tienen una estrecha relación tanto con el Ejecutivo como con los miembros de las cámaras e influyen en la asignación de los comités. Dado que el poder está distribuido en varias instituciones y puntos de veto y no hay una disciplina de partidos, los líderes deben negociar y persuadir a los miembros de las cámaras para diversas acciones legislativas (Jackson, et al, 2004). Asimismo, para que exista cierta cohesión en los partidos en Estados Unidos, se llevan a cabo los *caucus* así como las convenciones de los partidos.

Intereses de los actores de veto

Hasta ahora el modelo utilizado nos ayuda a explicar qué tan probable es que un sistema político determinado se puedan modificar las leyes. No obstante, no nos dice en qué sentido irán los cambios en las leyes o bien en caso de que el status quo prevalezca. Para ello, se deben conocer los intereses o preferencias de los actores de veto.

En la literatura existente hay varios estudios con respecto a la percepción u opinión pública de la población hacia los migrantes, la cual se considera como un factor que influye de manera importante en la creación y aplicación de las políticas migratorias de los países desarrollados (Meyers, 2004; Rosenblum, 2004; Bloemraad, 2012).

De manera general, en la primera década del siglo XXI la percepción hacia los inmigrantes que ha prevalecido en la mayoría de los estados desarrollados ha sido más bien negativa (Cornelius, Martin y Hollifield, 1994; Fetzer, 2000; Freeman, 1995; Kessler y Freeman, 2005, German Marshall Fund, 2011). De hecho, ha surgido un ambiente antiinmigrante que ha afectado a los migrantes con y sin documentos (Verea, 2012). Dentro de estos casos se encuentra Estados Unidos en el cual ha habido una percepción más bien negativa hacia los inmigrantes desde la década de los años noventa. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo en el caso de Canadá, el cual ha sido más bien una excepción dentro de los países desarrollados pues ha mantenido una postura proinmigrante (German Marshall Fund, 2011).⁵⁵

⁵⁵ En el estudio de la German Marshall Fund titulado “TransatlanticTrends: Immigration 2009 Partners” se compara la opinión en varios países desarrollados con respecto a diversos aspectos del ámbito migratorio. Resulta importante mencionar que Canadá es uno de los países con una percepción más favorable hacia los migrantes; por sólo mencionar un ejemplo, el 70% apoya la migración permanente sobre la temporal; más del 70% de los encuestados considera que los migrantes deben tener los mismos derechos que los ciudadanos canadienses. Estados Unidos tiene porcentajes con 10 puntos abajo, es decir, apoya menos la igualdad de derechos entre los migrantes y los ciudadanos (German Marshall Fund, 2009 en línea http://trends.gmfus.org/files/archived/immigration/doc/TTI_2009_Key.pdf).

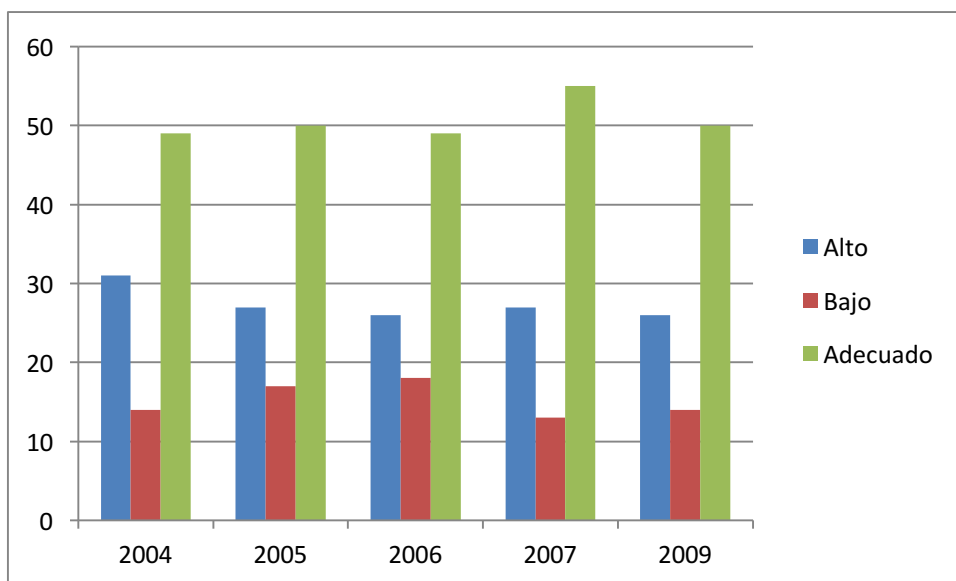
Dentro de los estudios sobre la percepción de la inmigración en los países desarrollados, se buscó específicamente la opinión que guardan tanto estadounidenses como canadienses con respecto a las medidas utilizadas por sus respectivos gobiernos para controlar la entrada de migrantes. Para mostrar la diferencia en la percepción en este tema en ambos países se utilizó la información de las encuestas Gallup, las cuales son aplicadas en ambos países y en las cuales se formulan las mismas preguntas. Sin embargo, en el caso canadiense la información de Gallup sólo llega hasta el 2005, por lo que se complementó con la información de otras encuestas.

A diferencia de la mayoría de los países desarrollados, Canadá se ha mantenido como un país proinmigrante. Desde la década de los años setenta hasta el 2000, la mayor parte de la opinión pública fue proinmigrante (Wilkes, Guppy y Farris, 2007). La mayoría de quienes tienen una actitud positiva hacia la inmigración está compuesta por aquellos que quieren elevar el porcentaje de inmigrantes y aquellos que quieren mantener el número de entradas existente. Si sólo se tomaran en cuenta los que quieren aumentar la cifra de inmigrantes, entonces la postura antinmigración sería mayoritaria.

De acuerdo con algunos estudios como el de Wilkes, Guppy y Farris (2007). Los únicos momentos en los que la actitud hacia la inmigración fue más bien negativa fue cuando hubo crisis económicas como en 1982. En algunas encuestas como *Environics*, en realidad la actitud positiva comenzó a partir de la década de los años noventa. Sin embargo, lo que resulta interesante como señala Reitz (2012) es que cuando la inmigración aumenta de manera importante la percepción es positiva.

Con base en la encuesta de Gallup, a partir de la década del 2000 la opinión proinmigrante se ha mantenido como en los años anteriores y ha sido superior a la que rechaza los niveles de migración altos. El problema de utilizar esta encuesta como apoyo para el análisis comparativo es que sólo se cuenta con los datos hasta el 2005. El resto de las encuestas como la que lleva a cabo *Ekos*, la que publica el *CIC* y *Environics* no hacen la pregunta explícita sobre qué tipo de política adoptarían con respecto al número de migrantes que ingresan en Canadá cada año. Sino que más bien abordan el tema, pero de manera más indirecta, pues a los encuestados se les pregunta por su opinión sobre el número de migrantes que ingresa en territorio canadiense (si lo consideran alto, bajo o justo el necesario), pero esto no necesariamente indica, o por lo menos no podemos saberlo con la información disponible, que quienes, por ejemplo, consideran que el número de entradas es bajo quieren que éste aumente.

Gráfica 6. Opinión pública canadiense acerca del número de inmigrantes que ingresa a Canadá

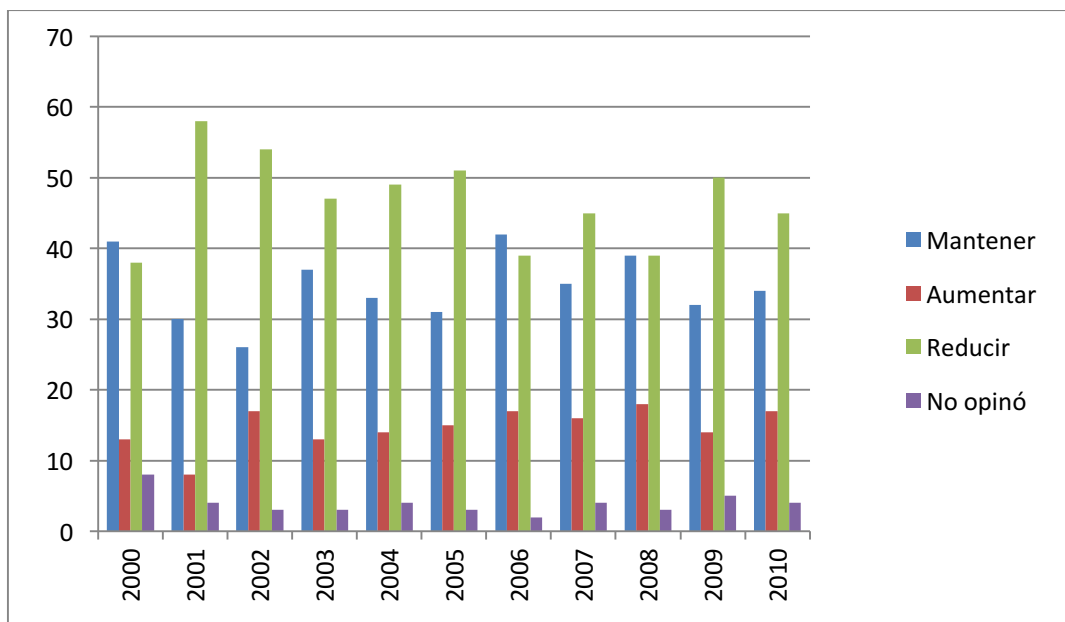


Fuente: CIC (<http://www.cic.gc.ca/english/resources/research/por-multi-imm/sec02-3.asp#chart37>)

Quienes están a favor del nivel de entrada de inmigrantes consideran que la inmigración trae beneficios como el desarrollo, ingresos vía impuestos, y que se estimula el empleo.

En la primera década del siglo XXI, en Estados Unidos la percepción hacia la inmigración y en particular hacia las medidas que el gobierno ha tomado con respecto a la entrada de migrantes ha sido más bien negativa, es decir, la mayoría ha preferido restringir o disminuir los niveles de inmigración. Esta tendencia ha predominado y se ha mantenido relativamente estable desde la década de los años noventa (Solop y Wonders, 2012; Jones-Correa, 2012). En el período estudiado (2000-2010) la mayor parte de la población no estuvo satisfecha con los niveles de inmigración en territorio estadounidense. A diferencia de Canadá, en varios años más de la mitad consideraron que los flujos migratorios debería disminuir o restringirse, frente al resto que quería mantener los niveles y otro porcentaje menor que quería aumentarlos. Esto es muy evidente después del 11 de septiembre de 2001.

Gráfica 7. Opinión Pública estadounidense sobre los niveles de inmigración en EUA



Fuente: Gallup (<http://www.gallup.com/poll/155210/Americans-Positive-Immigration.aspx>)

Los estudios muestran que las actitudes hacia los inmigrantes tienden a ser más negativas cuando el número de inmigrantes crece y cuando las condiciones económicas no son favorables.

Actualmente no existe un consenso en los análisis para el caso estadounidense de las razones por las cuales una parte de la población tiene sentimientos de rechazo hacia la migración, mientras que otra parte tiene una postura más bien favorable. Algunos autores sugieren que la oposición hacia la migración se explica por razones no tanto económicas, sino más bien de tipo cultural (Espenshade y Hempstead, 1996; Mayda, 2006). Por otra parte, otros autores consideran que la percepción antiinmigrante está fuertemente relacionada con el factor económico, en particular por el temor a la competencia en el mercado laboral y a la carga fiscal para el estado (Kessler, 2001; Hainmueller y Hiscox (2010). En el caso de Canadá, para algunos autores las diferencias entre las percepciones en ambos países se relacionan tanto con el perfil económico de los migrantes, así como con el contexto cultural (Reitz, 2011; Bloemraad, 2012). En ese sentido se presentan algunas explicaciones donde ha habido cierto consenso en los posibles factores (económicos y culturales) que podrían influir en la percepción de la población hacia los migrantes en ambos países.

En Estados Unidos en realidad no existe un consenso en si el perfil socioeconómico de los ciudadanos influye o no en la percepción que tienen hacia los migrantes y su interés porque se acepte un mayor número o no. Para algunos autores como (Hainmueller y Hopkins, 2012), en general existe un consenso importante en la

población estadounidense, pues independientemente del nivel educativo, del tipo de empleo, del ingreso, la mayor parte de los entrevistados con diferentes perfiles sociodemográficos prefiere la entrada de migrantes calificados a los no calificados, con conocimiento del inglés y sin antecedentes de haber entrado de manera indocumentada. Otros autores consideran que las diferencias de los entrevistados, por ejemplo, si se inclinan por partidos diferentes, tienen una percepción más o menos positiva hacia los inmigrantes. Aunque en general existe un denominador común en los estudios y es que la entrada importante de migración sin documentos provoca que exista una percepción negativa hacia una mayor entrada de migrantes (PewHispanic Center, 2006).

En Canadá, una de las razones por las cuales una mayor parte la población tiene una percepción favorable con respecto a los niveles de inmigración existentes, tiene que ver con aspectos económicos. En particular una mayoría considera que la migración trae beneficios a la economía (el 82% de los entrevistados según las encuestas revisadas por Reitz, 2011). Esta percepción se da en todas las regiones tanto las que tienen mayor prosperidad económica (Ontario, Quebec y British Columbia) como las menos prósperas (la parte del Atlántico). Una posible explicación por la cual la mayor parte de la población considera que la migración trae beneficios para la economía pueden ser: que el gobierno ha promocionado la migración y ha enfatizado en los objetivos económicos de la misma. Asimismo, el sistema de puntos con base en la educación, idioma, ha servido para crear una imagen de que los migrantes son importantes y tienen las habilidades para desempeñarse en la economía. El aislamiento geográfico de Canadá y su vecindad con Estados Unidos ha limitado la entrada de migración indocumentada. Con esto se da una imagen de que se tiene el control de las fronteras. Por ejemplo cuando han llegado migrantes indocumentados de Asia ha habido reacciones negativas importantes, por lo tanto, se algunos autores sugieren que la opinión pública se volvería negativa si entraran grandes flujos de migrantes sin documentos (Reitz, 2012).

Por el contrario, quienes tienen una postura no favorable a la inmigración consideran que ésta no necesariamente trae beneficios para la economía y que los migrantes tienen estándares culturales incompatibles con las tradiciones canadienses y suelen agruparse y aislarse lo cual representa un atentado contra la unidad del país (Reitz, 2012). Sin embargo, la mayoría de los canadienses apoya la política multicultural y considera que el multiculturalismo es parte de la identidad canadiense y, en ese sentido, que la migración permite enriquecer la diversidad de Canadá.

En el mismo sentido, en el caso estadounidense, para algunos autores parece que el perfil y status económico de los migrantes influye en la percepción de los ciudadanos estadounidenses y en ese sentido en el nivel de migrantes que consideran

el gobierno debería permitir. Hainmueller y Hiscox (2010) encuentran que los ciudadanos estadounidenses (tanto los que tienen alto nivel educativo como los que no) prefieren la entrada de migrantes calificados.

Además, del factor económico, algunos autores han encontrado que la cultura tiene relevancia en la opinión hacia los inmigrantes. En Canadá, el sostenimiento de una política multicultural ha permitido que tanto el público como las élites tengan una visión más positiva hacia la inmigración (Reitz, 2012; Bloemraad, 2006; Bloemraad, 2012). Ahora bien, con respecto a los intereses o las preferencias de los actores de veto mencionados en el modelo se encontró que en Estados Unidos hay una mayor diversidad de posturas con respecto al caso canadiense. Con respecto al poder ejecutivo, en el caso estadounidense Bush propuso una reforma migratoria integral, tema que será desarrollado en el capítulo cinco, pero que no necesariamente fue apoyada por el partido republicano pues como veremos en el siguiente apartado existen múltiples intereses con respecto al tema migratorio en los partidos en Estados Unidos.

Por su parte Jean Chretien promovió una reforma migratoria que fue aprobada y lo mismo sucedió con Harper. Como se mencionó, en Canadá hay una mayor unidad de intereses entre el Ejecutivo y Legislativo por la propia característica del sistema parlamentario.

La división de intereses entre los partidos políticos en Estados Unidos, con respecto al tema migratorio es notoria y se da constantemente. De hecho, se forman coaliciones que van más allá de los partidos, es decir, hay una división al interior de los partidos con respecto al tema (Paral, 2006; Tichenor, 2013; Rosenblum, 2011). En ese sentido, los legisladores en Estados Unidos responden más bien a sus distritos electorales, tanto a características económicas como ideológicas.⁵⁶ Asimismo, los legisladores responden a los grupos de interés. De acuerdo con un estudio de la *Federation for American Immigration Reform (FAIR)* existen alrededor de 521 organizaciones que llevan a cabo labores de lobby en el Congreso estadounidense en las legislaciones migratorias. En varios estudios referidos en el capítulo uno se ha analizado la influencia de los grupos de interés en el Congreso estadounidense en el tema migratorio; se ha encontrado que tanto los grupos de interés tanto pro inmigrantes como antinmigrantes tienen una influencia importante en las legislaciones migratorias

⁵⁶ Se han llevado a cabo diversos estudios para entender cuáles son las variables que determinan el voto de los legisladores en el Congreso en Estados Unidos y se ha llegado a diversos resultados, con algunas coincidencias. Milner y Tingley analizan el voto de los legisladores de 1979 a 2006 de los legisladores y encuentran que dicho voto se ve influenciado por factores económicos e ideológicos, así como del tipo de medida migratoria.

(Wong, 2006; Facchini, Mayda y Mishra, 2009).⁵⁷ El grupo de lobby más grande es el de empresas y negocios (incluye el sector de las agroempresas, la construcción, el sector de la tecnología, el financiero y el sector de servicios y entretenimiento). Otro tipo de organizaciones son las étnico-religiosas, las laborales (incluyen sindicatos) y las educativas.

En general, se pueden distinguir cuatro tipos de posturas, dependiendo si apoyan mayores niveles de inmigración o no y si apoyan una mayor expansión de los derechos de los migrantes o no (Martin, 2013; Tichenor, 2013). En la primera de ellas estarían quienes abogan por una expansión de la inmigración, así como los derechos de los inmigrantes. Este grupo también llamado por Tichenor cosmopolitas, está conformado por legisladores y organizaciones que también apoyan la legalización de los migrantes sin documentos. Algunas de las organizaciones son: las de protección de los derechos humanos, organizaciones de asiáticos y de latinos así como de la iglesia. Bajo la segunda postura, sus integrantes, por ejemplo algunos congresistas apoyados por empleadores, igualmente quieren una expansión de la migración, pero no necesariamente de los derechos de los mismos. En realidad están más bien interesados en extender los programas de trabajadores temporales y de ampliar las visas por la vía económica. Los miembros de la tercera postura, llamados por Tichenor (2013) proteccionistas económicos, abogan por bajos niveles de inmigración, pero una expansión de derechos, específicamente están en contra de la entrada de migración sin documentos pues consideran que beneficia a los empleadores, pero no a los trabajadores locales o a los desempleados. Asimismo, abogan por las sanciones a empleadores y están en contra de los programas de trabajadores temporales pues consideran que en ellos los trabajadores están sujetos a la explotación por parte de los empleadores (aquí estarían algunos sindicatos y demócratas moderados). La última postura, integrada por miembros sobre todo del partido republicano y por organizaciones conservadoras, apoya los bajos niveles de inmigración así como una restricción o la no expansión de los derechos en particular de los migrantes sin documentos. Bajo esta postura primero es importante garantizar la seguridad de la frontera y al interior del territorio (Tichenor, 2013).

Por el contrario, en Canadá los partidos políticos guardan una postura más bien proinmigrante (Reitz, 2011; Bloemraad, 2012). La posición que anteriormente tenían los

⁵⁷Facchini, Mayda y Mishra (2009) encuentran que tanto los grupos pro inmigrantes como anti inmigrantes tienen una influencia estadísticamente significativa la postura con respecto a la migración de varios sectores. Encuentran que las barreras a la migración son mayores en los sectores donde los sindicatos son más importantes; mientras que las barreras a la inmigración son menores en donde los lobbies de empresarios tienen mayor influencia.

partidos con respecto al tema migratorio, donde el Partido Liberal era proinmigrante y el Partido Reformista era el más antinmigrante ha ido cambiando y, de hecho, en las últimas elecciones expresó apoyo en a los migrantes. Esto ha sido sobre todo en la cantidad de migrantes que entran en territorio canadiense, pues con respecto a la integración de los mismos aún existen diferencias, aunque en éstas no existe partido alguno que se posicione en el extremo de rechazo a la inmigración.⁵⁸

Varios autores han coincidido en que la razón por la cual los partidos se han mostrado a favor de la inmigración se debe a los beneficios electorales (CIC, 2006; Reitz, 2011; Bloemraad, 2012).⁵⁹ Un ejemplo, de ello ha sido la transformación sobre todo de los partidos de derecha. En las elecciones del 2011 el Partido Conservador, conformado en su mayoría por el Partido Reformista, expresó su apoyo a la entrada de migrantes como se había estado dando, e incluso expresó su deseo de que dicho flujo aumentara.⁶⁰ De acuerdo con Reitz (2011), la idea que se tenía antes de que el partido liberal era pro inmigrante y el partido conservador no, ha ido cambiando, aunque quienes votan por el Partido Conservador buscan niveles inferiores de inmigración que quienes votan por otros partidos como el Partido Liberal y el Bloque Quebecois. Los entrevistados que se identifican con el partido conservador muestran menos apoyo a la

⁵⁸ En el 2011 se les pidió a los partidos que respondieran varias preguntas con respecto a su posición sobre el tema migratorio. Ante la pregunta de cuántos migrantes debería aceptar Canadá, el Partido Liberal, el Partido Verde y el Partido Demócrata contestaron que un poco más que el nivel actual, mientras que el Partido Conservador y el Partido Quebecois contestaron que el nivel actual. Es decir que ninguno abogó para reducir el nivel. Con respecto a otros temas existen más diferencias. Ante la afirmación de que “el francés o el inglés debe ser un requisito para ingresar a Canadá”, el Partido Demócrata Nuevo, y el Liberal se mostraron cierto desacuerdo, mientras que el partido se manifestó en desacuerdo total. En cambio, el Partido Quebecois y el Conservador apoyaron en cierta medida la afirmación. (CBC News, “Vote compass: Immigration and Multiculturalism the parties’ positions”, en línea <http://www.cbc.ca/news/politics/canadavotes2011/story/2011/04/08/cv-election-compass-immigration-multiculturalism.html>). En ese sentido, ante los recortes que llevó a cabo el Partido Conservador para los programas de integración de los migrantes, el Partido Liberal y el Partido Demócrata Nuevo se opusieron (Canadian Visa Bureau, “Canadian Political Parties Reveal Stance on Canadian Immigration” en línea <http://www.visabureau.com/canada/news/26-04-2011/canadian-political-parties-reveal-stance-on-canada-immigration.aspx>).

⁵⁹ Desde las elecciones del 2006, la propia oficina del Canadian Immigration and Citizenship (CIC) en su sección de noticias dio a conocer que los partidos políticos tanto los liberales como los conservadores, estaban considerando como parte de su estrategia electoral, ganar el voto de los migrantes sobre todo de Ontario (CIC, “Canadian political parties competing for immigration vote” (en línea <http://www.cicnews.com/2006/09/canadian-political-parties-competing-immigrant-vote-0981.html>)). Se han llevado a cabo investigaciones para conocer la influencia del voto de los migrantes en las elecciones del 2011. Taylor *et al* (2012) encontraron que en la región de Toronto, donde vive el 41% de los migrantes en Canadá, de los 20 de los 23 escaños que ganó el partido Conservador fueron de la región de Toronto. De esos 20, 8 fueron de distritos de inmigrantes. En ese sentido, dicho partido tuvo una ganancia importante en el voto migrante.

⁶⁰ Cuando se fundó el Partido Reformista en 1987, se oponía a la política multicultural y en su plataforma, publicada un año después, proclamó que la migración no tenía que estar basada en la raza o la religión, como en el pasado, pero que tampoco debía cambiar rápidamente el perfil étnico de Canadá como consideraban que estaba sucediendo en ese momento. Para las elecciones del 2011, el Partido no sólo expresó su apoyo a las altas cuotas de inmigración, sino que no propuso reforma o eliminación alguna de la política multicultural de 1988 (Bloemraad, 2012: 13).

idea del beneficio para la economía que representan los migrantes y son menos afines a la política multicultural. De hecho, una preocupación para estos votantes es que los migrantes no adopten los valores de canadienses. No obstante, los partidos políticos compiten más bien por tener una imagen a favor de los migrantes.

Conclusiones.

En el período del 2000 al 2010, las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá tuvieron similitudes, pero también diferencias relevantes. En ambos países se crearon diversas leyes y programas para la regulación de la migración permanente, temporal, humanitaria y de control fronterizo, sin embargo en el caso estadounidense tuvieron como eje la seguridad mientras que en el canadiense predominó el tema económico. Con respecto a las admisiones también se encontraron diferencias relevantes en particular el crecimiento exponencial de la migración temporal en Canadá, sobre todo a partir del 2006. Además, en ambos casos hubo un incremento de las deportaciones, pero en Estados Unidos fueron de mayor relevancia, así como la disminución de la migración sin documentos.

Para conocer las razones por las cuales las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá presentan similitudes, pero sobre todo diferencias a lo largo de la primera década del siglo XXI se recurrió al método comparativo. En particular bajo el método de máxima similitud es posible identificar las variables causales que explican las diferencias entre dos unidades. Al comparar Estados Unidos y Canadá se encuentran similitudes y diferencias, donde las primeras funcionan como variables de control mientras que las otras pueden ser las variables causales o explicativas. Dentro de las primeras, son países democráticos, desarrollados, con economías terciarizadas y con una alta tradición migratoria. Con respecto a las diferencias éstas se agruparon en varias dimensiones: estructural, coyuntural y político-institucional.

Con respecto a la dimensión estructural ambos países son parte de la región de Norteamérica. Sin embargo, la posición geopolítica varía. Mientras Estados Unidos tiene mayor poder relativo que Canadá y sin el relativo aislamiento del caso canadiense. En ambos países los mercados laborales cuentan con mano de obra inmigrante y el sector más importante es el de los servicios. Sin embargo, existen dos diferencias importantes. La primera de ellas es que Estados Unidos es la economía más grande del mundo y, por ende, es el principal polo de atracción de mano de obra. En la competencia internacional por la atracción de mano de obra calificada así como mano de obra barata, Estados Unidos sigue llevando la ventaja con respecto a Canadá y otros países

desarrollados. La segunda diferencia es que la economía canadiense depende más del comercio exterior y es más vulnerable a los cambios en la demanda y producción a nivel internacional. La variable demográfica también fue considerada dentro de la dimensión estructural. Los dos casos, al igual que el resto de los países desarrollados, presentan un envejecimiento de la población. Sin embargo, en Canadá es ligeramente mayor y además la tasa de fecundidad es más baja.

La segunda dimensión analítica se refiere a lo coyuntural. En el período estudiando encontramos dos coyunturas relevantes: la crisis económica del 2001 y la recesión del 2008 y los ataques terroristas a Estados Unidos en el 2001. En los dos países hubo una caída del PIB y del empleo, sin embargo en el caso estadounidense el impacto fue mayor. Con respecto a la seguridad, se encontró que en Estados Unidos y Canadá se dieron cambios tanto en la estructura de sus agencias internas respectivas así como en el presupuesto destinado a la seguridad. Además, hubo una cooperación entre los dos países para tomar medidas que garantizaran, por ejemplo una mayor protección en la frontera.

La última dimensión abarca los factores político-institucionales. Una aportación de la presente tesis tiene que ver con la importancia de estudiar a los actores y sus intereses en la toma de decisiones de las políticas migratorias. En ese sentido, con base en un modelo institucional se identificaron los actores y puntos de veto en los sistemas políticos de cada caso. Se encontró que en Estados Unidos existen más puntos y actores de veto que en Canadá. Además, existe una mayor divergencia de intereses entre los diferentes actores y al interior del poder legislativo. En el caso estadounidense tanto el ejecutivo como el legislativo pueden proponer regulaciones en materia migratoria. No ha existido una coherencia de intereses entre el ejecutivo y los miembros de su partido. Al contrario, los partidos en Estados Unidos están profundamente divididos con respecto al tema migratorio, con excepción de la seguridad en la frontera. Por lo general, las diferentes posturas se pueden dividir en cuatro grupos, mismas que están apoyadas por los diferentes grupos de interés que llevan a cabo labores de lobby. Por el contrario en Canadá, el propio sistema parlamentario conduce a gobiernos donde el Primer Ministro cuenta con la mayoría de su partido en el Parlamento. Además, se trata de un sistema donde existe una fuerte disciplina de partido y donde los partidos han tenido una convergencia hacia una postura a favor de la entrada de migrantes. Es decir, la diferencia de posturas entre los partidos canadienses con respecto al ingreso de migración no es tal como en su contraparte estadounidense. Finalmente, la sociedad canadiense tiene una postura más proinmigrante que la sociedad estadounidense.

Una vez identificadas las diferencias se tiene que analizar la relación causal entre éstas y las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en el siglo XXI. Esta tarea será objeto del siguiente capítulo.

CAPÍTULO 5

Entre la seguridad y la economía: el rumbo de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (2000-2010).

Con base en el método comparativo de los casos más similares utilizado en la presente tesis, en el capítulo anterior se presentaron las leyes y programas aprobados por Estados Unidos y Canadá, así como las admisiones de migrantes permanentes, temporales, indocumentados y deportados, lo cual corresponde a la variable dependiente. Asimismo, se expusieron las similitudes y diferencias entre Estados Unidos y Canadá. Las primeras funcionan como elementos de control, mientras que de las diferencias se derivan los factores explicativos de las políticas migratorias en ambos casos.

Una vez establecidos los factores explicativos, resulta necesario explorar de qué manera influyeron en las políticas migratorias en sus diferentes categorías (permanente, temporal, indocumentados, refugiados y deportados) y si algunos factores tuvieron mayor peso que otros. Por lo tanto, este capítulo tiene como objetivo explorar y analizar cuáles factores tuvieron mayor influencia en conformación de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en el siglo XXI y si dependiendo del tipo de política que se trate (permanente, temporal, indocumentada) algunos factores tuvieron mayor relevancia que otros.

En la primera parte del capítulo se hacen anotaciones sobre la forma de proceder en el análisis, con base en el modelo presentado en el capítulo dos. En la segunda parte se exploran los factores que han determinado las leyes, programas y admisiones, primero para Canadá y después se procede de la misma manera sólo que para el caso estadounidense. En la tercera y última parte de este capítulo nuevamente se lleva a cabo el análisis de los factores que influyeron en las políticas migratorias de ambos países sólo que para el siguiente período (2006-2010).

5.1 Anotaciones para el análisis de los factores que “hacen” a las políticas migratorias

Para llevar a cabo la compleja tarea de analizar la relación e influencia entre los factores explicativos, destacados en el capítulo anterior, y las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá, se planteó la siguiente estrategia metodológica. Como se desarrolló en el capítulo dos, se parte de la idea que las políticas migratorias de los países receptores y sus diferencias se explican por la combinación de diversos factores en diferentes dimensiones analíticas. De manera más precisa podemos decir que las políticas migratorias están determinadas por las acciones de los tomadores de decisiones las cuales están dadas por sus propios intereses y preferencias en el tema así como el contexto estructural y coyuntural, bajo los cuales se toman tales decisiones.

Para determinar con mayor precisión los factores que explican las políticas migratorias en uno y otro caso, en primer lugar, el período a estudiar se dividió en dos subperíodos: el primero va del 2000 al 2006 y el segundo del 2007 al 2010. Esta subdivisión obedece al planteamiento metodológico de ampliar las observaciones cuando se tiene una N pequeña. Con ello, se puede analizar la variación de los factores en cada caso dentro del período estudiado y conocer qué tan relevantes pueden ser cada uno de éstos en la conformación de las políticas migratorias de cada país. Por ejemplo, en el primer período, la seguridad fue un factor que tuvo una relevancia importante por encima de otros factores, mientras que el segundo estuvo caracterizado por una recesión económica. Otro factor que varió en ambos períodos fue el partido político en el poder a nivel federal en ambos países. Tanto en Estados Unidos como en Canadá dicha variable cambió y, en ambos momentos, encontramos políticas migratorias específicas.

En cada uno de los períodos se analizan por separado ambos países, pero se respeta el ejercicio comparativo, pues cuando se explica la influencia de las variables en las políticas migratorias de un caso, constantemente se hace referencia al otro para contrastar similitudes y diferencias. Para llevar a cabo la comparación de manera sistemática y, con ello, obtener un análisis más riguroso, primero se abordan los factores contextuales estructurales y coyunturales y después se analiza la interacción entre estas variables explicativas y las político-institucionales, destacando el papel de los actores que tienen poder de veto y sus intereses. Finalmente, se analiza cómo los actores eligen determinadas leyes y los programas; junto con lo anterior se observa el comportamiento de las admisiones (de migrantes permanentes, temporales, sin documentos y refugiados), las cuales también forman parte de la definición de política migratoria elegida. A través de lo último se puede observar con mayor precisión cuáles fueron las leyes y programas que en realidad se aplicaron.

Leyes y programas migratorios en Estados Unidos y Canadá 2000-2006

Estados Unidos y Canadá son parte de un sistema migratorio cuyas políticas guardan similitudes importantes que los distinguen de otros países receptores de inmigrantes como los europeos. Al mismo tiempo, existen diferencias importantes en las políticas migratorias de ambos países. En el capítulo cuatro se plasma un análisis exhaustivo de estas semejanzas y diferencias, por lo tanto en esta sección solamente se mencionan algunos de los rasgos y elementos más sobresalientes de las políticas migratorias de cada país en el primer subperíodo (2000-2006) para, con ello, proceder al análisis.

En los dos países se dieron cambios en las leyes así como en las admisiones, algunos no son más bien continuidades de lo observado en otras épocas, sobre todo desde la década de los años noventa, mientras que otros representan un parteaguas a partir del siglo XXI. Mientras que Canadá aprobó una reforma migratoria a su ley de 1976, llamada *Immigration and Refugee Protection Act* en el 2001; en Estados Unidos esto no sucedió a pesar de que se presentaron varias propuestas en el Congreso (ver Tabla 14 en el capítulo 4).

Lo anterior no quiere decir que en el caso estadounidense no hubo actividad en materia legislativa en el tema migratorio. Más bien se aprobaron leyes como la *US Patriot Act*, la *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act*, *Homeland Security Act*, la *Secure Fence Act* y otros programas derivados de éstas, en donde el denominador común es tener más medidas de seguridad para vigilar la frontera, así como a quienes desean ingresar a territorio estadounidense y a quienes ya están en el mismo. En Canadá, también se aprobaron medidas para tener mayor control fronterizo dentro de la ley IRPA, así como el Acuerdo para Fronteras Inteligentes firmado con Estados Unidos. De manera paralela, en el caso canadiense también se aprobaron varias leyes y programas para una mayor atracción de la migración, pero sobre todo de los migrantes que ingresan por la vía económica, tanto por la vía permanente como por la vía temporal, lo cual no sucedió con su contraparte.

Dentro de las leyes y programas, al revisar cada una de las categorías o subtipos de la políticas migratorias (permanente, temporal, sin documentos y refugio) se observa que, con respecto a la migración permanente, tanto en Estados Unidos como en Canadá hay una mayor vigilancia de las personas que desean tener la residencia permanente y ésta se les puede negar por motivos de seguridad nacional y por ser parte o tener vínculos con organizaciones terroristas. La diferencia entre ambos casos es que en el estadounidense no se dieron cambios en las leyes y programas para modificar las cuotas del ingreso de la migración permanente, mientras que en el caso canadiense sí. En este último país, hubo una mayor atracción de la migración permanente. No obstante,

mientras que se impulsó la entrada de migrantes permanentes por la vía económica, la migración permanente por la vía de la reunificación familiar se restringió. Incluso, con respecto a la entrada de los migrantes por la vía económica, uno de los principales cambios fue que aumentaron los puntos necesarios para ingresar y se le dio más importancia al nivel educativo, el conocimiento de los idiomas oficiales y no tanto a la experiencia profesional. El interés por una mayor atracción de la migración permanente también se vio con la creación del *Provincial Nominee Program* donde las provincias pueden elegir a los migrantes con base en sus necesidades económicas.

En cuanto a las admisiones por la vía permanente, el comportamiento del crecimiento y caída del flujo de admisiones de los residentes permanentes fue muy similar. En ambos casos hubo una caída y después una recuperación, en Canadá fue en el 2002 y en Estados Unidos a partir del 2003 y, posteriormente, en los dos países vuelven a aumentar a partir del 2004. En Estados Unidos, la disminución fue mayor en las visas por la vía económica que por la reunificación familiar. En Canadá, la migración por la vía económica también fue la que presentó mayores cambios y fluctuó más.

Con respecto a la migración temporal, en el caso estadounidense hubo una mayor supervisión mediante la expedición de visas con datos biométricos, entre otras medidas bajo los programas de *US Visit* y el *Smart Border Agreement*. En el caso canadiense, también hubo una mayor vigilancia de los migrantes temporales. Sin embargo, una diferencia con respecto a Estados Unidos fue la creación de programas para la atracción de trabajadores temporales. En el 2002 al *Temporary Foreign Worker Program* se le añadió el programa piloto llamado NOC C&D para trabajo no calificado. Una de las particularidades de éste fue que, a diferencia de otros programas de trabajo temporal como el PTAT, hay una menor intervención gubernamental tanto en la contratación de las personas como en la supervisión del funcionamiento del proceso y más bien son los empleadores los que se encargan de dichas funciones.

En los dos casos el ingreso de migrantes temporales se comportó de manera similar, siguiendo la dinámica del ciclo económico, tal y como se verá más adelante. Hubo un crecimiento del 2000 al 2001; disminuyó a partir del 2002 y volvió a crecer en el 2004. Incluso en el 2005 y 2006, las admisiones ya eran superiores a lo que habían sido en el 2000. En Estados Unidos los migrantes temporales que disminuyeron fueron los trabajadores con visas H2A, los trabajadores profesionales con visas (TN) aprobadas bajo el marco del TLCAN, los trabajadores de transferencias de compañías así como los estudiantes.

En Canadá de manera similar los trabajadores que después del 2001 disminuyeron fueron los trabajadores bajo acuerdos comerciales, sobre todo los trabajadores del TLCAN y los trabajadores bajo otros acuerdos de libre comercio. El

ingreso de estudiantes también disminuyó así como los trabajadores sin opción fija en el mercado laboral. Al mismo tiempo, otros trabajadores aumentaron tales como los del programa PTAT (en la agricultura) y los trabajadores bajo el *LiveinCaregiver*.

En la categoría de la migración sin documentos, en Estados Unidos se llevaron cambios relevantes. Se aprobaron leyes y se pusieron en práctica programas para prevenir el ingreso de migrantes sin documentos, así como el endurecimiento de medidas para el monitoreo, detención y deportación de quienes ya se encontraban en territorio estadounidense. Con la *Secure Fence Act* se trató de prevenir el ingreso de personas sin documentos a través de la frontera con México. Con medidas como la Real ID Act y el programa 287 g, se buscó identificar y sancionar a las personas sin documentos que ya estaban en territorio estadounidense. Por su parte en Canadá si bien existen migrantes sin documentos, esto resulta un problema menor en comparación con el caso estadounidense. Además, ha sido un tema más bien asociado con el refugio, por ende los cambios en este sentido se abordarán más adelante.

Con respecto a la migración sin documentos, se tomaron como referencia algunas investigaciones en las cuales, para aproximarse al comportamiento de la migración sin documentos anualmente, analizan las aprehensiones en la frontera (Papademetriou y Terrazas, 2009). En el 2001 hubo una disminución de las aprehensiones en la frontera, las cuales volvieron a crecer para el 2004. En ese sentido, del 2001 al 2002 la migración sin documentos no creció.

Finalmente, las admisiones de refugiados tuvieron una tendencia opuesta en ambos países. Mientras que del 2000 al 2002 los refugiados y asilados aumentaron en Estados Unidos y después cayeron; en Canadá disminuyeron desde el 2001 y para el 2003 las admisiones se volvieron a recuperar.

5.2 Canadá frente a la competencia global y al envejecimiento de su población

En este apartado se analizarán los principales factores estructurales, coyunturales y político institucionales que moldearon las políticas migratorias en Canadá en el primer período 2000-2006. Con base en las hipótesis planteadas en la introducción suponemos que hay una tendencia hacia la apertura de la política migratoria dados los contextos estructural y coyuntural que lo permitieron. La búsqueda de mercados laborales más competitivos en un contexto de globalización y el envejecimiento de la población constituyen factores que impulsan una apertura de las políticas migratorias. Asimismo, dado el relativo aislamiento geográfico de Canadá y su vecindad con Estados Unidos, principal polo de atracción migratoria a nivel mundial, conduce a pensar en una política de atracción de inmigrantes.

Algunos factores coyunturales como el 11 de septiembre y la recesión económica del 2001 provocarían un efecto contrario, es decir, de restricción de la política migratoria. No obstante, los ataques terroristas afectarían a Canadá de manera más bien en su política fronteriza y hacia los refugiados, dada la cooperación con Estados Unidos, como ha sucedido en otras etapas.

Aunado a lo anterior, suponemos que los actores o tomadores de decisión tuvieron una alta congruencia de intereses a favor de una política migratoria de atracción bajo un entramado institucional donde hay pocos puntos y actores de veto, por ende podríamos suponer que habría una tendencia hacia la apertura del marco legal migratorio.

Con base en la información del capítulo cuatro y otras fuentes revisadas, en esta primera etapa efectivamente algunos factores que son parte del contexto estructural constituyeron una fuerza importante para la apertura de la política migratoria en las categorías permanente y temporal. Como menciona Simmons (1996), la globalización económica, específicamente la apertura comercial y la transformación a un sistema de producción global tienen repercusiones en las legislaciones migratorias de los estados, tal y como sucede en el caso canadiense. Bajo el contexto de la globalización, se han dado cambios en las estructuras de los mercados laborales. En una competencia internacional para obtener mayores ganancias y cumplir con los estándares requeridos, se buscan reducir los costos de producción por lo que algunos empleadores buscan contratar mano de obra bajo esquemas de contratación con mayor flexibilidad y reduciendo los costos de la mano de obra. Por un lado, las economías de los países desarrollados basadas en el conocimiento han requerido mano de obra calificada y, junto con los cambios demográficos mencionados en el capítulo cuatro, han ingresado en lo que se ha denominado la competencia global por el talento (Shachar, 2006). Por el otro, en otros sectores como en la agricultura la producción y la concentración de las agroindustrias bajo un esquema de competencia a nivel global han provocado la adopción de nuevas tecnologías y transformaciones en los mercados laborales, tales como trabajo más flexible, con jornadas más largas, la intensificación del trabajo (Preibisch, 2011).

Con base en lo anterior se ha encontrado que las políticas migratorias canadienses buscaron, como lo habían hecho en otros momentos, contribuir al crecimiento de su economía. De hecho las medidas aprobadas en el período de 2000 a 2006 son una continuidad de lo que se había propuesto en la década anterior. Desde la década de los años noventa, se trataba de una economía bajo el marco de la globalización, con una mayor competitividad en los mercados laborales tanto de trabajadores calificados como no calificados. De acuerdo con Green y Green (1999), desde la década de los años

ochenta en el informe presentado al Parlamento *Annual Report to Parliament on Future Immigration Levels* el gobierno conservador propuso elevar el número de migrantes por la vía económica. Posteriormente, en la década de los años noventa se empezaron a llevar a cabo los primeros cambios para permitir una mayor entrada de inmigrantes económicos con el fin de acelerar la producción. En 1992, comenzaron los cambios en las políticas migratorias para atraer más migrantes por la vía económica, y la reducción de la entrada por la vía de la reunificación familiar. Por un lado, en la legislación se estableció dar prioridad a los migrantes por la vía económica que tuvieran el conocimiento de inglés o del francés y que tuvieran altos niveles de escolaridad, esta medida estuvo acompañada por una promoción mediática para la atracción de este tipo de migración (Neira, 2011; Green y Green, 2004). Por el otro lado, las medidas para la entrada por la vía de la reunificación familiar restringieron la entrada de los padres, abuelos y los hijos dependientes (Simmons, 1996).⁶¹

Para 1995 con la publicación del documento *In to the 21st Century: A Strategy for Immigration and Citizenship* la visión del gobierno liberal de Jean Chretien fue de largo plazo. En otras palabras, el gobierno ya no veía como prioritaria la atracción de migrantes para cubrir las necesidades del mercado laboral a corto plazo; se planteó que el sistema de puntos ya no se evaluaría con base en función de la demanda de ocupaciones definidas sino que se otorgarían con base en los niveles de competencia de dichas ocupaciones (Neira, 2011), salvo las facultades otorgadas a las provincias para que solicitaran migrantes para ocupaciones específicas con base en sus necesidades económicas.

En general, los migrantes se escogerían con base en categorías amplias y se otorgarían más puntos a quienes tuvieran un nivel mayor de escolaridad y conocimiento de los idiomas oficiales. Según el documento citado, uno de los objetivos de los cambios propuestos era aumentar las capacidades, flexibilizar y diversificar la

mano de obra en Canadá para responder a la economía que emergía en Canadá (Green y Green, 1999). Como mencionan Green y Green (1999), el conocimiento de los idiomas se volvió fundamental pues se buscaba hacer énfasis en la “flexibilidad del aspirante”, es decir, adaptarse a los cambios en el mercado laboral tales como la búsqueda de empleo y la temporalidad del mismo. De hecho, en la reforma migratoria IRPA del 2001 uno de los cambios con respecto a la ley de 1976 fue que aumentaron

⁶¹ En 1994 los migrantes por la vía económica representaban el 43% del total de la migración permanente, mientras que la migración por la vía de la reunificación familiar representaba el 51%. Para 1996 las cifras se invirtieron y la migración por la vía económica subió al 53% y la entrada de migrantes por la vía de la reunificación familiar disminuyó y representó el 44% del total (Simmons, 1996).

los puntos y se hizo más énfasis en el nivel educativo, el conocimiento de algunos de los idiomas oficiales y ya no tanto en la experiencia laboral (ver capítulo cuatro).

Al mismo tiempo, el rumbo de la política migratoria canadiense no sólo obedeció a tener mercados más competitivos bajo el contexto de la globalización, sino también a las propias políticas neoliberales donde el estado reduce su gasto y participación en diversos sectores como el migratorio, tanto en la contratación de los migrantes como en la integración de los mismos (Green y Green, 1999; Abu-Laban, 2004; Neira, 2011).

Desde la década de los años noventa se pensó en reducir la participación y gastos públicos en la migración. Incluso Abu-Laban (2004) argumenta que la nueva política migratoria canadiense comienza en esta década y no en el siglo XXI y surge a partir del cambio de modelo económico en Canadá, de un estado keynesiano a uno de corte neoliberal. En el reporte presentado al Parlamento por parte del Ministerio de Migración de 1996 se menciona que uno de los objetivos de la política migratoria es que los nuevos inmigrantes contribuyan y se integren en Canadá de la manera más rápida posible y sin que esto represente un costo adicional a los programas sociales (informe en Green y Green, 1999). En general, se encontró que existe una disminución de la participación del gobierno federal en la contratación y gestión de los migrantes, servicios que pasan a manos de las agencias privadas y algunos costos de información e integración recaen en los propios migrantes.

En ese sentido, la búsqueda de una mayor entrada de migración calificada, frente a la migración por la vía de la reunificación familiar, no sólo responde a la búsqueda de una mayor productividad y competitividad a nivel internacional, sino también a la reducción de los fondos de la política estatal hacia los migrantes. La preferencia por migrantes calificados con altos niveles de escolaridad y con el conocimiento del inglés y/o del francés supone que usarán menos los programas sociales y generarán un mayor crecimiento económico (Abu-Laban, 2004).⁶²

Por ejemplo, una de las estrategias del Estado ha sido delegar en el sector privado la colaboración en la selección de los migrantes calificados y en proporcionarles información. Con ello no sólo se hacen más expeditos los trámites para los migrantes y para las instancias oficiales, sino que también se trata de un ahorro de recursos públicos para el Estado pues el costo del trabajo de información y gestión realizado por las agencias es absorbido por los interesados (Neira, 2011).

⁶² Uno de los programas del gobierno canadiense ha sido la enseñanza de los idiomas oficiales a los migrantes con el fin de que tengan una integración más exitosa en la sociedad receptora. Un tema recurrente en el gobierno liberal de Chretien fue la reducción de estos programas y que el costo recaiga más bien en los migrantes. Con la aceptación de un mayor número de migrantes calificados con el conocimiento de los idiomas, el estado puede reducir dichos programas (Abu-Laban, 2004).

Junto con la necesidad de tener mercados más competitivos, el envejecimiento de la población también resultó un factor relevante del contexto que influyó en la dirección de la política migratoria. Como se mencionó en el capítulo anterior, Canadá, al igual que otros países desarrollados, se ha enfrentado tanto al envejecimiento de su población como a un crecimiento lento de la misma. El promedio de edad es de 41 años; el 15.7% de la población se encuentra entre los 0 y 14 años; el 68.5% entre los 15 y los 64 años y el 15.9% de la población tiene de 65 años en adelante. En el caso canadiense, el grupo de población que se encuentra entre los 60 y los 64 años es el que presenta un crecimiento de la población más rápido, lo cual sugiere que el envejecimiento de la población se acelerará en los próximos años (Statistics Canada, 2011). De acuerdo con Fougere y Merete (2006) y Furchgott-Rott y Sands (2008), se espera que la población mayor de 65 años crezca rápidamente y de representar un 12.5% del total de la población en el 2000 llegará a constituir alrededor de 26% en el 2050.

Sin embargo, Canadá se enfrenta a un problema de escasez de mano de obra ya que, por un lado, el envejecimiento de la población y la generación del *baby boom* ya está en edad de retiro del mercado laboral y, por el otro, el crecimiento de la población ha sido lento con una tasa de fecundidad baja (1.66 en el 2007, la cual es baja pues para mantener la población con un crecimiento natural se requiere que sea de 2.1 hijos por mujer (Hodgson, 2010, Nakache y Kinoshita, 2010).

Desde la década de los años noventa en la campaña de Jean Chretien en la plataforma electoral se propuso que la entrada de migración permanente tenía que llegar a representar el 1% del total de la población canadiense (Abu-Laban, 2004), medida que en realidad ya se había puesto en marcha desde el gobierno conservador de Brian Mulroney.⁶³ Esta idea se reiteró en las propuestas del Partido Liberal para reformular la ley migratoria contenidas en el documento *In to the 21st Century: A Strategy for Immigration and Citizenship* (Neira, 2011). Nuevamente después de la publicación del censo del 2001, Chretien hizo un llamado para el incremento de la migración permanente (Hiebert, Collins y Spoonley, 2003) apoyado incluso por algunos medios de comunicación y por instituciones académicas.⁶⁴

⁶³ Desde el gobierno conservador de Brian Mulroney la migración se vio como una solución tanto para los problemas demográficos como económicos de Canadá. A principios de la administración de Mulroney la migración permanente alcanzaba el .3% de la población total canadiense, mientras que al término del mandato en 1993 la cifra fue de .9% (Hiebert, Collins y Spoonley, 2003).

⁶⁴ Algunos académicos y medios de comunicación manifestaron su apoyo a la declaración del Primer Ministro aunque también se han llevado a cabo estudios en los cuales se considera que el aumentar la migración constantemente traerá problemas laborales. Los editoriales de algunos medios como *Toronto Star* se mencionó que sin la migración el crecimiento de Canadá se va a estancar. "atraemos migrantes no porque les estemos haciendo un favor, sino porque los necesitamos". Sin embargo, también hubo posturas contrarias. Para Daniel Stoffman y David Foot no tiene sentido atraer a migrantes de 20 años año con año,

El envejecimiento de la población y el bajo crecimiento de la misma, se han considerado como el principal problema que enfrenta el mercado laboral canadiense (Kustec, 2012). En ese sentido, Canadá enfrenta una demanda tanto de trabajadores calificados como no calificados (Nakache y Kinoshita, 2010). De acuerdo con estimaciones de la Cámara de Comercio canadiense, se estima que para el 2020 habrá un carencia de mano de obra de alrededor de 1 millón de personas (Cámara de Comercio, 2008). Una diferencia con respecto a otros países, como Estados Unidos es que Canadá no cuenta con un flujo constante de migración sin documentos que le permita llenar los vacíos en los mercados laborales.

Estos factores han sido el denominador común en los países desarrollados, como en el caso estadounidense. Sin embargo, una característica diferente del caso canadiense con respecto a su vecino es su posición geográfica, de relativo aislamiento. Mientras que Estados Unidos tiene frontera con México, el cual es uno de los principales países expulsores de migrantes, Canadá no sólo no cuenta con esta característica sino que además Estados Unidos es el principal polo de atracción de migrantes calificados y no calificados a nivel mundial lo cual implica una desventaja para Canadá.

El período estuvo atravesado por dos coyunturas relevantes. La primera de ellas fue la recesión económica del 2001 y la segunda en ese mismo año, los ataques terroristas a Estados Unidos. Con respecto a la primera, hubo una caída de la tasa de crecimiento del PIB. En cuanto a la seguridad, Estados Unidos presionó a sus vecinos para que tomaran medidas en sus respectivas fronteras. De acuerdo con lo mencionado en el capítulo cuatro, históricamente Canadá ha cooperado con Estados Unidos en diversos asuntos en materia de seguridad, y en este caso no se esperaba que fuera una excepción (Mahant, 1989; Hristoulas, 2003). Estos factores propician una tendencia hacia el cierre de las políticas migratorias pues como se ha visto en la literatura previa y en otros momentos históricos, las crisis económicas y los intereses en proteger la seguridad nacional promueven la restricción de determinados flujos de migrantes.

De acuerdo con nuestras hipótesis, la apertura hacia la atracción de flujos migratorios y los cambios en las leyes y programas se explican no sólo por el contexto dado, sino también por la postura favorable de los partidos políticos y la flexibilidad que permite el propio sistema institucional dado que el ejecutivo tiene la facultad de tomar decisiones en el tema migratorio sin consultarlo con el Parlamento.

En este período (2000-2006) gobernó el Partido Liberal el cual guarda una postura pro inmigrante. Aunque en realidad al revisar la literatura se encontró que no

cuando van a competir por los trabajos con los hijos de la generación del baby boom, que están en edad de trabajar (Collacott, 2003).

existe una divergencia importante en la postura de los partidos políticos canadienses con respecto a la migración (Reitz, 2011; Bloemraad, 2012; Taylor et al, 2012). Como afirma Bloemraad (2012) no existe un Tea Party, no hay un Pat Buchanan o Geert Wilders como en el caso estadounidense. Sin embargo, es importante mencionar que, en las décadas de los años ochenta y noventa e incluso en la primera parte del siglo XXI, el Partido Liberal era proinmigrante y el Partido Reformista –que posteriormente formó la mayoría del gobierno Conservador- tenía una postura antinmigrante. Desde su fundación el Partido Reformista se posicionó como antagonista de la política multicultural y a favor de una mayor selectividad en la entrada de migrantes. En su libro azul mencionaba que la migración no debía estar basada en la raza o el credo, pero tampoco debía estar diseñada para cambiar radicalmente el perfil étnico de Canadá como estaba sucediendo en ese momento. Para 1991 la postura fue más moderada pero nuevamente en el Libro Azul se manifestaron en contra de la política multicultural y propusieron la desaparición del Departamento encargado de dicho tema.

Todavía para las elecciones del 2001 algunos miembros del Alliance Party, antes partido Reformista, tenían discursos antinmigrantes.⁶⁵ Posteriormente, la postura de los partidos empezó a ser más convergente y a posicionarse más hacia el centro. Más adelante, con el análisis del período en el cual gobernó el Partido Conservador se podrá percibir mejor lo anterior.

En realidad al revisar los debates y discusiones, previo a la aprobación de la ley IRPA, los miembros de los partidos están de acuerdo con el número de inmigrantes que ingresa en Canadá. Incluso para el *New Democratic Party* (NDP) el gobierno liberal no ha cumplido con la meta propuesta (que la migración represente el 1% de la población canadiense) y consideran que podrían recibirse más inmigrantes y refugiados (Parlamento de Canadá, 2001).

Lo anterior no significa que no existan posturas encontradas con respecto al tema y discusión en la sociedad. El debate entre los miembros de diferentes partidos en la Cámara de Representantes se dio más bien en torno a las medidas de seguridad y las políticas hacia los refugiados propuestas por el gobierno de Jean Chretien y plasmadas en la propuesta de ley. Por un lado, la Canadian Alliance apoyaban las medidas de seguridad; por el otro, el *Bloque Québécois* y el *New Democratic Party* se manifestaron en contra de la propuesta de ley sobre todo con las cláusulas donde aumenta el poder del gobierno para la detención de los inmigrantes y refugiados que

⁶⁵ Algunos candidatos por parte de Canadian Alliance mostraban posturas antinmigrantes que después fueron moderando al ver las ventajas electorales que podría producir cambiar de postura. Betty Granger, miembro del partido, quien estuvo compitiendo en el 2001 para ocupar un asiento en la Cámara en Winnipeg denominó invasión asiática a los estudiantes extranjeros en las universidades y consideró que éstos estaban quitándole el lugar a los estudiantes canadienses (Tarmann, 2001).

sean considerados sospechosos, así como de la reducción de posibilidad de apelación.⁶⁶

Como se explicó en el capítulo cuatro, el cambio del status quo en las legislaciones y regulaciones son más viables en Canadá que en Estados Unidos por su configuración institucional. El sistema político canadiense es uno donde hay disciplina de partido y además el poder ejecutivo tiene facultades para decidir sobre el tema migratorio y diseñar medidas sin consultarlo con el Parlamento. En ese sentido, la postura proinmigrante del partido liberal en el poder tiene la posibilidad de producir cambios en su favor en buena medida por la configuración institucional.

La IRPA fue aprobada bajo el gobierno liberal con una mayoría de legisladores del partido en la cámara con una disciplina de partido que permite la aprobación de las propuestas de ley. Al mismo tiempo, el Ejecutivo puede llevar a cabo medidas sin consultarlas con la sociedad y que no sea necesaria la discusión y aprobación del poder legislativo. De esa manera se crearon los programas como el *NOC C&D* para la migración temporal, el *Provincial Nominee Program* y otras regulaciones que, aunque algunos lineamientos generales quedaron plasmados en la IRPA, otros no y de hecho en las regulaciones no se involucra el poder legislativo, hecho que fue reclamado por algunos partidos.⁶⁷ Lo cierto es que el propio arreglo institucional en Canadá permite que el Ejecutivo actúe mediante las *Orders in Council* y decretos lo cual ha sido un instrumento al que se ha recurrido con frecuencia en el tema migratorio.

Las modificaciones en la ley IRPA y en los programas aprobados posteriormente indican que efectivamente hubo una prioridad por la migración por la vía económica y con una mayor flexibilidad de los aspirantes. De acuerdo con la ley IRPA uno de los objetivos de la política migratoria es permitirle a Canadá obtener el mayor beneficio económico de la migración y apoyar el desarrollo económico.

En el sistema de puntos se le dio prioridad a quienes tenían conocimiento de los idiomas oficiales, así como un alto grado de escolaridad (Gobierno de Canadá, 2012). Por su parte, en algunas investigaciones se sugiere que la migración por la vía reunificación familiar se restringió. Más bien lo que sucedió es que algunas categorías se ampliaron, como la reunificación de parejas del mismo sexo, pero se redujo la entrada de hijos dependientes (Gobierno de Canadá, 2012).

⁶⁶ Tanto el Bloque Quebecois como el New Democratic Party se opusieron a la ley pues consideraron que estaba enfocada en la seguridad; en la restricción hacia la inmigración y sobre todo hacia los refugiados. El New Democratic Party anunció que hizo una consulta con más de 150 organizaciones de la sociedad civil las cuales se opusieron a la propuesta de ley.

⁶⁷ En el debate previo a la aprobación de la ley IRPA algunos miembros del Canadian Alliance como Stockwell denunció que el gobierno liberal había actuado constantemente no mediante enmiendas a las leyes, sino a través de regulaciones, mismas que no se revisan en la Cámara de Representantes (Parlamento de Canadá, 2001).

Posteriormente, en el *Annual Report to Parliament on Immigration* se menciona que se eligen a los migrantes permanentes por la vía económica que mejor se adapten al mercado de trabajo. Más adelante se menciona que Canadá se enfoca en elegir migrantes con capacidades flexibles y transferibles (CIC, 2004).

Al revisar las admisiones observa que la entrada de migrantes por la vía permanente representó casi el 1% del total de la población (ver capítulo tres). Con ello el parámetro demográfico sugerido en las propuestas desde la década de los años noventa y a principios del 2000 parece haberse seguido. Asimismo, se puede ver que del 2000 al 2006 la migración por la vía de la reunificación familiar se mantuvo relativamente estable.⁶⁸ Por el contrario, los ingresos por la vía económica tuvieron momentos de crecimiento importante, aunque también disminuyeron en el 2001 por la crisis económica. Sin embargo, lo que debe destacarse es que dentro del ingreso por la vía económica algunos programas específicos, como los trabajadores calificados y sus familias y los que ingresaron por el PNP, sí crecieron rápidamente. Los migrantes bajo el PNP y sus familias fueron 1252 en el 2000 y para el 2006 13,336 (ver capítulo tres).

Con respecto a la migración temporal, al revisar tanto los programas de trabajadores temporales como las admisiones se puede observar que efectivamente responden a la política económica y a los ciclos económicos. Incluso, este tipo de política se planteó sin discusión pública alguna (Bloemraad, 2012). La búsqueda de tener una economía más competitiva con mercados laborales más flexibles y la reducción del papel del estado se puede apreciar claramente en los programas temporales.⁶⁹ Incluso, como se verá en el siguiente período el ingreso de migrantes temporales fue superior a la migración permanente. Si bien los programas creados en la década de los años setenta continuaron, como el PTAT y el *Live in Care Giver Program* (LICP), al mismo tiempo se diseñaron esquemas de contratación más flexibles en ocupaciones no calificadas. Se modificó el TFWP y, a partir del 2002, se incluyeron los trabajadores de baja calificación, bajo el Proyecto Piloto conocido como el *NOC C&D* para trabajadores de baja calificación (Nakache y Kinoshita, 2010; Preibisch, 2011). Al

⁶⁸ Con base en la información del capítulo tres las admisiones por la vía de la reunificación familiar en el 2000 fueron de 60,610, en el 2001 de 66,795, en el 2002 de 62, 292, en el 2003 de 65,121; al siguiente año bajaron a 62, 275. En el 2005 la cifra fue de 63, 374 y para el 2006 hubo un crecimiento importante a 70,517.

⁶⁹ Como se analiza en los trabajos de Preibisch, 2011. La adopción de políticas neoliberales y los cambios en la regulación de la producción agrícola a nivel global donde se han desarrollado nuevas tecnologías y ha habido una concentración e integración en la producción agrícola y de alimentos ha tenido implicaciones en el empleo. Las empresas exportadoras en aras de cumplir con estándares de calidad de sus productos así como los sistemas y requisitos de los supermercados han llevado a cabo estrategias para modificar las condiciones de trabajo. En ese sentido ha habido una mayor flexibilización laboral, con una intensificación del trabajo.

revisar las normas de este nuevo programa y en comparación con los lineamientos de los programas anteriores se puede observar que bajo el nuevo esquema los empleadores son quienes formulan el contrato de acuerdo con ciertos lineamientos y las partes firmantes son el empleador y el trabajador, cuando en un programa como el PTAT existe un contrato estándar y tanto los gobiernos de Canadá como de los estados de donde provienen los trabajadores también son parte del contrato. De hecho la estructura del programa del NOC C&D es que el gobierno federal aprueba que cualquier empleador aprobado contrate trabajadores del exterior; bajo el esquema del PTAT se llevan a cabo acuerdos bilaterales entre Canadá y determinados países y sólo involucra a determinados empleadores. También existe un cambio con respecto al reclutamiento de los trabajadores pues con el nuevo programa es responsabilidad de los empleadores, con la ayuda de agencias; mientras que bajo los programas de trabajo temporales diseñados previamente, la responsabilidad recaía en ambos gobiernos con la ayuda de agentes privados.

Al analizar las admisiones vemos que efectivamente el ingreso de los migrantes temporales se incrementó, con excepción de los años 2002 y 2003 como consecuencia de la crisis del 2001 (ver tabla 17, gráfica 5 en capítulo 4). Justo los trabajadores cuya admisión disminuyó fueron en el rubro de tecnología de la información así como los trabajadores del TLCAN y de otros acuerdos comerciales. Por el contrario, los migrantes temporales bajo el PTAT y el LiveinCaregiver aumentaron y los trabajadores bajo el programa NOC C&D empezaron a crecer de manera importante (en el 2002 ingresaron 2,277 bajo esta vía y para el 2005 ingresaron 3,781 y un año más tarde 6,554).

5.2.1 La cooperación con Estados Unidos: asegurando la frontera y las barreras hacia los refugiados

Como se explicó en los capítulos dos y tres, las políticas migratorias de los estados no son completamente abiertas, ni cerradas, es decir, siempre son selectivas. Además, en un mismo momento histórico las diferentes categorías de las políticas migratorias (permanente, temporal, refugio y frontera) pueden presentar diversos grados de apertura y restricción.

Al revisar la literatura sobre el tema, la variable internacional tiene un peso relevante en el cambio de la política fronteriza canadiense así como en las leyes y programas para la admisión de refugiados. Como bien menciona Hristoulas (2010), “el 11 de septiembre de 2001 funcionó como alarma despertador para las autoridades canadienses. Les recordó que cuando Estados Unidos se preocupa por la seguridad, también deben hacerlo sus socios comerciales más próximos”.

No obstante, también se encontró que la preocupación por la seguridad en la frontera y el tema de los refugiados se dio en Canadá previo al 11 de septiembre. En realidad, en Canadá se empezaron a dar algunos cambios a las leyes en materia de seguridad y se buscó negociar con Washington con respecto a este tema, desde la década de los años noventa.⁷⁰ Con los atentados del 11 de septiembre y el interés de Estados Unidos en el mismo, resultó una coyuntura que impulsó la cooperación en seguridad en la frontera entre ambos países, aunque se pusieron ciertas restricciones a una mayor integración, lo cual ha sido parte de un debate al interior.⁷¹

La cooperación entre ambos países se dio, tal y como se explica en el capítulo cuatro. Asimismo, al igual que en el caso estadounidense se dieron cambios en la legislación de manera expedita. El 15 de octubre de 2001 se introdujo una propuesta en el poder legislativo, la cual fue aprobada en diciembre de ese mismo año, para enmendar diversas leyes tales como: el Código Criminal, la Ley sobre el lavado de dinero, la Ley sobre el acceso a la información, entre otras, con el fin de tomar medidas para combatir el terrorismo. En general, la enmienda le otorgaba mayor poder a las agencias para llevar a cabo actividades de vigilancia, espionaje, así como arrestar y detener a los sospechosos de terrorismo.

Meses después del 11 de septiembre, ambos países firmaron el *Smart Border Agreement*. Los autores coinciden en que en realidad la cooperación en la seguridad fronteriza tenía sentido para Canadá pues no quería que se vieran afectados sobre todo sus intereses comerciales (Hristoulas, 2010; Clarkson, 2003; Adelman, 2002).

El entonces ministro de Relaciones Exteriores, John Manley confirmó esto al declarar que “Canadá debe estar dentro del perímetro de seguridad porque 87% de nuestras exportaciones van a Estados Unidos”. En el mismo sentido, la Cámara de Comercio canadiense señaló que “con bienes por más de mil trescientos millones de dólares que cruzan la frontera Estados Unidos-Canadá todos los días, el flujo eficiente de bienes y personas entre Canadá y los Estados Unidos es vital para la economía canadiense” (Hristoulas, 2010: 127).

⁷⁰ En Canadá desde antes del 11 de septiembre había interés para proteger la seguridad de la frontera. Las pláticas de la seguridad fronteriza comenzaron en el gobierno de William Clinton, pero no fueron exitosas (Clarkson, 2003).

⁷¹ Al interior de Canadá hay una división de posturas entre los que quieren una mayor integración con los Estados Unidos y quienes defienden una postura de soberanía. Los lobbies de negocios, algunos think tanks y el comité de del parlamento en asuntos exteriores y de comercio internacional propusieron la idea de que se podía utilizar el 11 de septiembre para proponer un acuerdo de integración más amplio con los Estados Unidos que incluyera una unión aduanera, y un mercado común de trabajo. Sin embargo, también hubo posturas contrarias en las que se observaba con desconfianza cualquier acuerdo de mayor integración con Estados Unidos cuando éste había adoptado una postura unilateral. Para el gobierno liberal la idea de una mayor integración no fue del todo atractiva.

Incluso en algunos estudios se sugiere que el gobierno canadiense tomó la delantera en la redacción de acuerdo pues no querían que Washington impusiera sus intereses de seguridad y esto representara cuantiosas pérdidas para la economía canadiense. El Comité de Asuntos Exteriores y de Comercio Internacional de la Cámara de Representantes publicó un reporte titulado *Towards a Secure and Trade Efficient Border* en noviembre de 2001. El reporte tenía varias recomendaciones, entre las que destacan aquellas con las cuales se podía mantener la frontera abierta y garantizar la seguridad que Estados Unidos requería. Después del reporte publicado por el Comité de Asuntos Exteriores y también con la presión de los industriales, el Primer Ministro Jean Chretien estableció el *Border Task Force* con el fin de coordinar todas las discusiones con Estados Unidos con respecto a las medidas post septiembre de 2001. Una de las funciones relevantes era estar en contacto con el recién creado Departamento de Seguridad Interna (DHS) de Estados Unidos y ver cuáles serían las medidas que se adoptarían en la frontera (Carpentier, 2007).

La cooperación entre ambos países, bajo el Acuerdo de la frontera inteligente contemplaba diversos temas, entre ellos el fronterizo y el migratorio. El avance sustantivo y los cambios relevantes en las medidas canadienses fueron por un lado, en tener estándares comunes para identificar a las personas mediante datos biométricos. Otro cambio ha sido la expedición de tarjetas a los residentes permanentes con mecanismos de seguridad resistentes al fraude, lo cual Estados Unidos también ha desarrollado. Asimismo, se acordó y se puso en práctica continuar con el programa NEXUS o sistema de inspección de una sola vía, el cual ya se lleva a cabo en diversos aeropuertos y consiste en que la inspección de los pasajeros en el primer país en el que realicen escala (EUA o Canadá) y cuyo destino final sea EUA o Canadá. Otro de los aspectos es la coordinación de políticas de visas, esto significa compartir información de los listados de viajeros peligrosos en las oficinas de otorgamiento de visas, lo cual aún no se desarrolla cabalmente (Hristoulas, 2010).

Uno de los puntos más relevantes de este acuerdo, para efectos de esta tesis, tiene que ver con el procesamiento de refugiados y asilados. Un punto fue asegurar que ambos países revisaran de manera exhaustiva a los solicitantes y que compartieran información sobre dichos solicitantes. En ese sentido, hubo un avance significativo y, de hecho, Canadá cambió sus leyes en materia de refugiados. Uno de los puntos dentro del acuerdo fue el *Third Country Save Agreement* bajo el cual las personas tendrían que hacer su solicitud de refugio (asilo si ya estaban dentro del mismo) en el país en el que hubieran llegado primero y no como ocurría antes que la mayor parte llegaba a territorio estadounidense y al ser rechazadas sus solicitudes de asilo, solicitaban refugio a

Canadá en donde las medidas eran más abiertas y había una menor probabilidad de ser detenido y deportado que en Estados Unidos (DeVoretz y Hanson, 2003; Aiken, 2009;). Como aseguran DeVoretz y Hanson, a partir de este acuerdo, en realidad, la facultad de Canadá de elegir a los refugiados se transfiere de manera parcial a las autoridades estadounidenses. Más allá, el acuerdo viola el derecho de los solicitantes de elegir el país en el que desean pedir refugio (DeVoretz y Hanson, 2003).

Cabe mencionar que para el gobierno liberal la cooperación con Estados Unidos tenía un límite. En un principio, se planteó formar un perímetro de seguridad, idea que si bien en algunos círculos al interior de Canadá fue bien vista, el Primer Ministro se opuso a ella. Las autoridades canadienses insistieron que en realidad el acuerdo con el gobierno estadounidense era para compartir información. El Ministro de Inmigración, Elinor Caplan insistió en que no se trataba de armonizar las políticas pues las leyes se seguirían redactando y aprobando en el Parlamento Canadiense (Adelman, 2002). De hecho, algunos aspectos del Smart Border Agreement no se llevaron a cabo, tales como tener una coordinación en las políticas de visa y tener bases de datos compatibles en inmigración (Adelman, 2002; Aiken, 2009; Hristoulas, 2010).⁷² Canadá llevó cambios más bien de manera segmentada y no como parte de un plan de integración de América del Norte con el perímetro de seguridad porque quería proteger sus intereses comerciales y mantener su soberanía (Withaker, 2003; Hristoulas, 2010). Más bien, Canadá manejó mucho la idea de tener medidas si no idénticas sí equivalentes con su contraparte estadounidense (Aiken, 2009).

Sin embargo, los cambios también se explican por un interés del gobierno canadiense en su propia seguridad, sobre todo en el ámbito del refugio, mismo que comenzó desde la década de los años noventa (Adelman, 2002; Aiken, 2009). Desde 1992, en la ley migratoria C 86 se añadió al terrorismo a la lista de exclusiones por motivos de seguridad. Asimismo, previo al 11 de septiembre del 2001 ya existía en Canadá una preocupación por el tema del refugio y la seguridad, suscitada por diversos eventos como los múltiples casos de falsificación de documentos junto con la aceptación de refugiados que, posteriormente, fueron asociados con actos terroristas.⁷³ Como se refirió en el capítulo dos se publicaron una serie de reportes para analizar y proponer medidas con respecto al ingreso de los refugiados. El último de estos reportes titulado

⁷²

⁷³ En el capítulo tres se hace mención de algunos de estos actos el primero de ellos fue el atentado bomba en 1985 en un avión de Air India, donde varios de los responsables fueron sikhs canadienses. Asimismo, la detención de Ahmed Ressay quien pidió refugio en Canadá, sin poder lograrlo, y de ahí se dirigió a Estados Unidos para llevar a cabo un atentado en el aeropuerto de Los Ángeles el cual nunca ocurrió.

Refugee Protection and Border Security: Striking a Balance fue presentado en la Cámara de Representantes en marzo del 2000 y vinculó los temas del refugio y de la seguridad. En éste, el Consejo Canadiense para Refugiados mencionó que varias comunidades de refugiados –tales como iraníes, kurdos, tamiles, argelinos- estaban siendo señaladas e investigadas por posibles vínculos con organizaciones terroristas (Aiken, 2009).

Asimismo, la *Immigration and Refugee Protection Act* y la *Public Safe Act* incluyeron cláusulas (ver capítulo cuatro) en las que el proceso de solicitud de refugio puede ser detenido si existen sospechas de que se trata de terroristas o que tienen vínculos con organizaciones que llevan a cabo actividades ilícitas.

No obstante, las admisiones por la vía del refugio muestran una disminución en el 2001 y en el 2002 pero para el 2003 empezaron a crecer nuevamente y para el 2004 los ingresos habían superado los del 2000 (en el 2000 fueron de 30,091 y en el 2004 de 32,686). En ese sentido, por lo menos se puede decir que el acuerdo con Estados Unidos no se puso en marcha en este momento. Hubo una caída temporal en las admisiones que probablemente se deba a la mayor revisión de las solicitudes por motivos de seguridad, lo cual retrasa el proceso de entrada.

5.3 Entre la seguridad y las trampas del sistema político estadounidense.

En Estados Unidos, al igual que en Canadá, en esta primera etapa se dieron cambios en las leyes y programas migratorios. Sin embargo, una diferencia relevante es que dichos cambios estuvieron enfocados en la seguridad y control fronterizos, mientras que los términos para la admisión de la migración permanente y temporal no se modificaron, por lo menos en las leyes.

Al igual que en el caso canadiense hubo un contexto con factores estructurales que impulsaron la apertura de las políticas migratorias, tales como la necesidad de los mercados laborales y el envejecimiento de la población. No obstante, una diferencia con respecto a Canadá fue el impacto de algunos factores coyunturales como la crisis económica y de seguridad. Este período se vio atravesado por la crisis económica del 2001 lo cual de acuerdo con la literatura previa y los antecedentes históricos conducen a la reducción de los flujos migratorios. Aunado a esto con los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, mismos que de acuerdo con Meyers (2007) y también por Tichenor (2002) vistos como una amenaza desde el exterior vinculando con los extranjeros como fuente de dicha amenaza, las políticas migratorias se restringen. Lo anterior, en un país con una entrada de migración sin documentos importantes, desencadena un clima antinmigrante.

Como hipótesis también se planteó que a diferencia del sistema canadiense - como se mostró en el capítulo cuatro y en la sección anterior- donde el ejecutivo tiene la facultad de realizar políticas sin que sean aprobadas por el legislativo y donde existe un mayor consenso entre los actores con respecto a la admisión de migrantes, en el caso estadounidense existen múltiples actores y puntos de veto por lo que el proceso de aprobación de leyes se vuelve más complejo y, sobre todo, en temas altamente controvertidos como el migratorio. En ese sentido, en Estados Unidos es más factible que perdure el *status quo*, en este caso de medidas restrictivas que se venían dando desde la década de los años noventa (ver anexos 1 y 2).

En el período analizado, al hacer una revisión del caso estadounidense se encontró que al igual que en Canadá surgieron diversas propuestas provenientes del ejecutivo así como de ambas cámaras para llevar a cabo una reforma migratoria. Desde su campaña en el 2000, el presidente George W. Bush propuso cambios en materia migratoria y como los diarios y algunos autores sugieren llevó a cabo un cortejo del voto latino⁷⁴ el cual para su equipo de asesores resultaba una estrategia fundamental pues podrían aportar los votos decisivos en estados como California, Nueva York, Texas y Florida (Tichenor, 2012).

Una vez que llegó al poder introdujo su propuesta la cual tenía como eje central un programa de trabajadores temporales. No obstante, un hecho como el 11 de septiembre pospuso el debate. Comúnmente se menciona que la coyuntura del 2001 impidió llevar a cabo una reforma migratoria en Estados Unidos y que a partir de ese momento el perfil de las políticas migratorias cambió, no sólo en el caso estadounidense, sino a nivel global. Si bien es cierto que a partir de tal acontecimiento, el tema migratorio quedó fuertemente vinculado con el de seguridad, en realidad más bien se reforzó una tendencia que venía, sobre todo, desde la década de los años noventa como en Canadá.

No obstante, a diferencia del caso canadiense, en Estados Unidos la migración sin documentos ha sido un tema de debate entre los diferentes actores y tratado, en parte, como un asunto de seguridad. En ese sentido, en IRCA (1986) hubo una legalización de más de dos millones de personas que no contaban con documentos y,

⁷⁴ Durante su campaña Bush utilizó diversas estrategias como jactarse de que sabía hablar español, llevar a cabo diversas reuniones con grupos pro-hispanos. En la Convención Anual de la *National Council of La Raza* propuso otorgar más recursos del presupuesto federal y personal para que las aplicaciones y trámites migratorios fueran más expeditos. En su campaña por California trató de marcar la diferencia con respecto a Peter Wilson, promotor de la propuesta 187, y Pat Buchanan quien en el 2000 anunció su separación del partido Republicano y se postuló a la presidencia por el partido Reformista y es conocido por sus pronunciamientos racistas y en contra de la legalización de la migración sin documentos. Asimismo, en su gabinete incluyó a Alberto González, primer consejero hispano en de la Casa Blanca (Canon y Cramer, 2004; Bruni, 2000; Greenhouse, 2000).

al mismo tiempo, se aprobó otorgar más recursos para el control fronterizo. En la década de los años noventa, se aprobó el programa *Prevention Through Deterrence* en 1990 con la cual la Patrulla Fronteriza podría establecer agentes y barreras para la entrada de vehículos en la zona de San Diego. Posteriormente, se llevaron a cabo otras operaciones como *Hold the Line* y *Operación Gatekeeper* para tener más recursos y medidas de protección en otros puntos de la frontera. En 1996 con la ley IIRIRA se autoriza que el Procurador General tenga la facultad para construir un segundo muro fronterizo para completar las 14 millas que ya existían. De dicha ley también se derivó el estatuto 287 (g) con el cual se le permitía a las autoridades federales delegar poder en las autoridades y policías locales para que vigilaran el cumplimiento de la ley migratoria, aunque se aplicó hasta después del 11 de septiembre (Mittelstadt, et al, 2011).

Esta relación entre migración y seguridad nacional se refuerza y toma un impulso importante a partir del 2001. De tal forma que la protección a la seguridad nacional resultó un elemento fundamental para entender el giro en la legislación y las medidas migratorias, como ha sucedido en otras etapas. A partir de ese momento el debate y los cambios legislativos se dieron en temas como el control tanto de la frontera como de la expedición de visas, y también de la vigilancia del territorio (Rosenblum, 2011). En ese sentido se aprobaron se aprobaron leyes y medidas para garantizar una mayor seguridad y control fronterizo. No hay duda de la importancia del tema de la seguridad en el gobierno de George W. Bush, tal y como se plasmó en el cuarto capítulo, y la relación tan estrecha que tuvo con el tema migratorio. En primer lugar, en octubre de 2001 se aprobó la ley *Patriot Act* mediante la cual se aprobaba que el FBI proporcionara los registros criminales al que en ese entonces era el *Immigration and National Service* (INS) durante la revisión de las visas. Cuatro meses después se aprobó la ley *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* con la cual se buscaba tener mayor seguridad en los documentos expedidos así como en las visas para estudiantes. De hecho, el rubro de migración quedó dentro del marco institucional de la seguridad. Con la creación del DHS en el 2002, junto con otras reformas en el ámbito de la seguridad, la mayor parte de las funciones del Servicio de Naturalización e Inmigración (INS por sus siglas en inglés) que era parte del Departamento de Justicia, quedó como parte del DHS dividido en tres agencias (US Customs and Border Protection CBP; US Immigration and Customs Enforcement ICE; US Citizenship and Immigration Services USCIS).

Los recursos asignados al DHS fueron aumentando desde su creación. Del 2002 al 2010 el presupuesto de este departamento creció 183.6%, de 19.5 a 55.3 billones de dólares (ver capítulo cuatro). Específicamente en relación con la migración, el presupuesto del *Customs and Border Protection* (CBP), fue de 11.5 billones de dólares

en el 2010, más del doble de lo que fue en el 2002. De la misma manera, dentro de esta agencia hubo un crecimiento del presupuesto de la Patrulla Fronteriza y de sus agentes. Para el 2010 el personal de la patrulla fronteriza creció en más de un 100% con respecto al 2002. En el mismo sentido, el presupuesto de la *US Immigration and Customs Enforcement* (ICE) creció más del doble del 2002 al 2010, de 2.4 a 5.74 billones de dólares (Mittelsttat et al, 2011).

En el 2002 también se aprobaron la *Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act* la cual requiere de una base de datos para la admisión como la remoción de los no ciudadanos. Asimismo, el Procurador General da inicio al National Security Exit Entry Registration System (NSEERS), con el cual se solicita un registro especial a todos los ciudadanos hombres originarios de países identificados por albergar terroristas. Además, se dio el primer acuerdo entre el Departamento de Seguridad Interna (DHS) y Florida, bajo la cláusula 287 (g), que si bien fue aprobada en la década de los años noventa, no se había puesto en práctica. Este acuerdo permitía que las autoridades locales llevaran a cabo algunas funciones del gobierno federal para hacer cumplir las leyes migratorias. Posteriormente se aprobaron la Real ID Act así como la Secure Fence Act en el 2006.

Al igual que en Canadá se dieron propuestas para llevar a cabo una reforma migratoria integral pero, una diferencia es que en el caso estadounidense no se aprobó ninguna de ellas. Es decir, que en las mismas legislaturas donde se aprobaron las leyes a favor de una mayor seguridad, no hubo un consenso en diversos temas tales como ampliar o no el número de visas para la migración permanente o temporal y en si debía concederse permisos o amnistía como en la década de los años ochenta para los migrantes sin documentos.

Se ha mencionado que la coyuntura del 11 de septiembre impidió la aprobación de una reforma migratoria. La importancia de la seguridad y la vulnerabilidad de ésta frente a una amenaza desde el exterior permitió que se aprobaran políticas más restrictivas, situación que se ha presentado en otros momentos históricos. Como se estableció en una de nuestras hipótesis, la configuración institucional del sistema estadounidense con múltiples puntos de veto y con actores con intereses disímiles y opuestos, favorecía al mantenimiento del status quo. Si bien con lo anterior se muestra que efectivamente continuaron las medidas de seguridad y, por el contrario, no hubo un cambio en la ley migratoria integral, se encontró en el literatura que más allá de mantener el status quo, en realidad existe un consenso importante entre los actores en ese tema. En las últimas administraciones republicanas y demócratas se han tomado más medidas para fortalecer la seguridad de la frontera, con cuestionamientos importantes de si ha funcionado o no. Las leyes y programas descritos arriba fueron

aprobados por un Congreso con mayoría republicana y en alianza con los demócratas.⁷⁵ Como menciona Rosenblum el tema de reforzar la frontera es un *valence issue*, es decir, un asunto en el cual la mayor parte de los candidatos y los votantes están de acuerdo. De acuerdo con lo expuesto en el capítulo cuatro, las encuestas de opinión pública han mostrado que la mayoría de la población apoya y de hecho aprueba las medidas de seguridad en la frontera y en el territorio. Para los políticos es fácil defender o apoyar medidas para reforzar los asuntos migratorios; para los congresistas y el Ejecutivo es relativamente fácil y trae ciertos beneficios aprobar las medidas de control migratorio, en cambio resulta sumamente costoso votar en contra de las mismas.

Por el contrario, en los temas como dar amnistía a los indocumentados, cambiar las cuotas por la vía de la reunificación familiar y extender aquella por la vía económica, o bien, ampliar o no la migración temporal se tienen que mediar los costos y beneficios entre distintos grupos de presión y el electorado.

A diferencia de Canadá, en Estados Unidos el tema migratorio es uno donde hay más divergencias en intereses, que puntos de acuerdo no sólo entre partidos sino al interior de los mismos. En el sistema estadounidense el ejecutivo no tiene tanto poder de decisión para poner programas migratorios en marcha sin que previamente sean discutidos y aprobados por el Congreso. De hecho, como muestra Tichenor (2002) a lo largo de la historia estadounidense, la aprobación de reformas migratorias han sido procesos de largos debates, con divisiones al interior de las cámaras y al interior de los partidos, donde operan múltiples puntos y actores de veto. Finalmente, se han formado coaliciones legislativas –que parecería impensable que surgieran–.

A partir del 2004 se dan varias propuestas de reforma migratoria en donde se puede observar las posturas encontradas entre y al interior de los propios partidos, así como en los grupos de presión. Todas las propuestas incluían ampliar el número de visas para trabajar en Estados Unidos, pero diferían en si serían temporales o permanentes; y si se contraerían o expandirían las visas por la vía de la reunificación

⁷⁵ Por ejemplo, en la aprobación de la *US Patriot Act* la legislatura 107 el Senado estaba compuesto por 50 demócratas, 50 republicanos y dos independientes; la Cámara de Representantes por 214 demócratas, 228 republicanos y 2 independientes. En el Senado hubo 98 votos a favor de la ley; en contra 1 y una abstención. En la CR hubo 357 votos a favor (212 republicanos y 145 demócratas) y 66 en contra (63 demócratas y 3 republicanos). Posteriormente, en la legislación 109 se aprobó la *Secure Fence Act*. Dicha legislación tenía la siguiente composición: nuevamente con mayoría republicana en ambas cámaras (en el senado 55 republicanos, 45 demócratas y 1 independiente) en la CR (236 representantes eran republicanos, 204 demócratas y 1 independiente). La *Secure Fence Act* fue aprobada por 80 votos a favor en el Senado (54 republicanos y 26 demócratas; en contra votaron 18 demócratas y 1 republicano); en la CR hubo 283 votos a favor (219 republicanos y 64 demócratas) y 138 en contra (132 demócratas; 6 republicanos y 10 no votaron). (Washington Post, 2013 en línea <http://projects.washingtonpost.com/congress/109/house/2/votes/446/>).

familiar. Asimismo, las propuestas establecían diversas medidas para que los migrantes sin documentos obtuvieran la legalización.

Para comprender de mejor manera las posturas con respecto al tema algunos autores han realizado la distinción de diversos grupos o coaliciones (Tichenor, 2002; Tichenor, 2013; Martin, 2013), tal y como se expusieron en el capítulo cuatro. En general, distinguen cuatro tipos de grupos o coaliciones las cuales se forman dependiendo del número de migrantes que consideren que sea apropiado aceptar así como de los derechos que se les deba otorgar. Estas coaliciones están conformadas tanto por legisladores de ambos partidos como por los grupos de presión. La primera de ellas, retomando los nombres que usa Tichenor (2002) es la cosmopolita o pro inmigrante la cual acepta ampliar tanto el número de migrantes como sus derechos, incluyendo la legalización de los indocumentados. En el otro extremo se encuentra la coalición más restrictiva de conservadores o *border hawks* conformada sobre todo por republicanos más conservadores la cual propone la restricción de la entrada de migrantes, sus derechos y sobre todo se opone a la legalización de los indocumentados pues consideran que han violado la ley, son una competencia en el mercado de trabajo y representan un costo para el erario por el uso de servicios públicos. La tercera coalición llamada de proteccionistas económicos está conformada sobre todo por demócratas moderados y algunos sindicatos y se oponen a la migración sin documentos por las consecuencias negativas hacia los trabajadores nativos y el desempleo. Finalmente, la coalición proinmigración conservadora conformada sobre todo por republicanos y por los agroempresarios apoya la entrada de migrantes por la vía económica y sobre todo por la vía temporal para trabajar en diversos sectores. Se oponen a las sanciones a los empleadores (Tichenor, 2013).

En el 2004 Bush anunció su propuesta en el período electoral en parte buscando apoyo hispano para su reelección. De regreso en la presidencia, Bush negoció su iniciativa la cual consistió en un programa de trabajadores temporales tanto para inmigrantes sin documentos que ya se encontraban trabajando en territorio estadounidense a través del cual podrían obtener la legalización así como trabajadores de otros países. El permiso se otorgaría por tres años y se podría renovar. Los permisos sólo se darían en caso de que los empleos no pudieran ser cubiertos por los estadounidenses. Se consideraba que con los documentos expedidos podría haber una mayor seguridad en el interior del territorio.

Por un lado, la facción conservadora del partido republicano, el grupo que se ha identificado como *hawks*, se opuso a la propuesta pues algunos miembros consideraron que se trataba de una amnistía y que no penalizaba a quienes habían violado la ley al ingresar a territorio estadounidense sin documentos; también hubo oposición por parte

de algunos legisladores del partido demócrata quienes consideraban, entre otras cosas, que no contemplaba las medidas suficientes para arreglar los vacíos del sistema migratorio como el acceso para la adquisición directa de la ciudadanía por parte de los migrantes temporales.⁷⁶

Por el otro, una parte del partido apoyó la iniciativa, junto con la base empresarial del mismo y lobbies importantes como la Cámara de Comercio de Estados Unidos (*U.S Chamber of Commerce*) y la Coalición de Trabajadores Inmigrantes Esenciales (*Essential Workers Immigration Coalition*).⁷⁷

En donde el voto fue favorable fue en la *Secure Fence Act* del 2006 tema en el cual –como ya se había mencionado- hay mayor consenso en el poder Legislativo y de hecho varios autores señalan que Bush la impulsó para mandar una señal a los más conservadores de su partido y de la sociedad de que existe un interés por la seguridad en la frontera y obtener su apoyo en medio del periodo electoral para una parte del poder legislativo (Bumiller y Lipton, 2005; Martínez, 2006; Sánchez, 2006).

Al mismo tiempo, se presentaron otras iniciativas sin llegar a algún acuerdo ya con una cámara de Representantes y un Senado con mayoría demócrata. En estas propuestas también se puede ver el tipo de coalición que se forma. Las dos propuestas más importantes fueron la *Secure America and Orderly Immigration Act* (S. 1033) y la *Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act* (S. 1438). La primera fue una propuesta bicameral, bipartidista introducida por los senadores John McCain (R-AZ) y Ted Kennedy (D, MA). Se trataba de una propuesta integral pues contemplaba reforzar la seguridad fronteriza, creación de un programa de visas para trabajadores esenciales, para quienes tuvieran seis años con trabajo legal se les permitiría la residencia permanente, entre otras propuestas. Se mandó al Comité Judicial y no fue aprobada.

⁷⁶ Las declaraciones de varios legisladores de ambos partidos muestran el rechazo hacia la propuesta. Tom Tancredo mencionó que la Casa Blanca se había olvidado de sus valores conservadores de respetar la ley y el orden. El senador Republicano Jeff Session por parte de Alabama mencionó que la administración tendría que probar primero que efectivamente podía tener control sobre la frontera. el senador Tom Coburn Republicano por Oklahoma le preguntó a Chertoff de qué manera la administración iba a garantizar que los trabajadores temporales efectivamente se fueran después de un periodo de seis años. La senadora Dianne Feinstein demócrata California consideró que la idea del programa temporal atraería mayor migración sin documentos. El senador demócrata por Illinois Richard Durbin cuestionó la propuesta de Bush, y mencionó que por qué no simplemente otorgaba una vía para que los migrantes sin documentos obtuvieran la residencia permanente postura compartida por otros senadores demócratas como Tom Daschle y Joe Lieberman (Bumiller y Lipton, 2005; Martin, 2013; Tichenor, 2013).

⁷⁷ El lobby empresarial más activo conformó la coalición llamada *Essential Worker Immigration Coalition* (EWIC) una alianza de industrias dependiente de la mano de obra migrante encabezada por la *US Chamber of Commerce*. La coalición juntaba a asociaciones como la *American Health Care Association*, *American Hotel y Lodging Association*, *National Council of Chain Restaurants*, the *National Retail Federation* y la *Association Builders and Contractors*. En un inicio la EWIC fue formada por los conglomerados de empacadoras de carne y después fue creciendo y tiene como miembros a algunas de las empresas más importantes en la industria de los alimentos y hotelería como *Wal Mart*, *Tyson Food* y *Marriott* (Tichenor, 2013).

La segunda fue apoyada por los senadores John Cornyn (R-TX) y John Kyl (R-AZ). La Comprehensive Enforcement and Immigration Reform Act incluía diversas medidas para garantizar mayor seguridad en la frontera, con el incremento de agentes de la patrulla fronteriza y al interior del territorio con un sistema biométrico y de verificación en los lugares de empleo; también consideraba un programa temporal pero de dos años sin posibilidad de renovarse a menos que pasara un año en el que el migrante residiera en su país de origen luego de regresar de Estados Unidos. Se proponía aumentar las visas basadas en el empleo. Las otras iniciativas fueron introducidas en la Cámara de Representantes; la Real Guest Act (H.R. 3333) por Tom Tancredo (R-CO), la *Save America Comprehensive Immigration Act* (H.R. 2092) por Sheila Jackson-Lee (D-TX). Finalmente, la Border Protection, Antiterrorism and Illegal Immigration Control Act, introducida en la Cámara de Representantes por el republicano por Wisconsin, James Sensenbrenner fue aprobada aunque ya no se votó en el Senado.⁷⁸ Fue la iniciativa más polémica pues incluía la construcción de un doble muro fronterizo y descartaba la posibilidad de que los migrantes sin documentos pudieran regularizar su situación y obtuvieran visas temporales o permanentes. Se propuso que la entrada sin documentos se convertiría en un crimen grave con cárcel como pena.

Posteriormente, en el 2007 se propuso otra iniciativa para formar una coalición favorable para lograr una reforma migratoria. En esta coalición se puede observar que el tema divide a los partidos políticos y hay una diversidad de posturas en los grupos de interés. Una coalición bipartidista del Senado encabezada por Edward Kennedy y John McCain propusieron la *Border Security and Immigration Act*. Esta iniciativa incluía un programa de trabajadores temporales; y visas para la migración permanente; medidas para tener mayor seguridad en la frontera y multas para la migración sin documentos.

⁷⁸ Todas las propuestas contemplaban una mayor seguridad en la frontera; la Cornyn Kyl proponía mayores recursos al DHS y más agentes de la Patrulla Fronteriza y las otras iniciativas contemplaban medidas similares. Con respecto a las sanciones a los empleadores, la ley McCain y Kennedy y la Cornyn Kyl contemplaban y la obligación de los empleadores de entrar a un sistema de electrónico de verificación; reducir el número de documentos necesarios para autorizar a los trabajadores pero dichos documentos debería de tener elementos biométricos; elevar las multas por contratar trabajadores sin documentos. La Ley Tancredo proponía elevar más las multas a empleadores. La mayor variación entre las propuestas se dio en el tema de la migración sin documentos. La Kennedy-McCain y la Jackson-Lee contemplaron medidas para que los migrantes sin documentos se legalizaran; por su parte la Cornyn-Kyl se propone una penalización a los trabajadores que están sin documentos; la ley Tancredo no ofrecía ninguna propuesta sobre el tema. La Jackson Lee no contempla alguna cláusula para los trabajadores temporales; mientras que las otras sí. La Cornyn-Kyl proponía una visa especial para estos trabajadores que sirviera por dos años, con la posibilidad de renovarse dos veces más. Sin embargo, mientras se otorgaba la renovación el trabajador tendría que permanecer fuera de territorio estadounidense. Por su parte, la Kennedy-McCain sugería que se creara una visa especial por tres años con la posibilidad de renovarse una vez y que no hubiera un período de espera para la renovación. Además, permitía un ajuste de status de temporal a residente permanente después de cuatro años. La ley Tancredo proponía eliminar todos los tipos de visas H y hace una sola categoría, con la cual se permitiría la entrada por un año o dos con posibilidad de renovación y no se aceptaba el ajuste de status (ver más en Turner y Rosenblum, 2005).

Por un lado, la iniciativa tuvo el apoyo de la EWIC y otros lobbies de empresarios; del National Council of La Raza (NCLR) y otros grupos de derechos civiles así como de algunos sindicatos. Por el otro lado, se opusieron los representantes conservadores y algunos senadores demócratas, así como la AFL CIO y algunos lobbies restrictivos.

El hecho de que la seguridad haya sido un tema de alta prioridad y que no se haya aprobado una reforma migratoria no quiere decir que en este período no se dieron cambios en las políticas guiados por otros factores, como el económico, en otras palabras, se debe ver qué categorías efectivamente cambiaron más por la seguridad que por otras causas. Por ello es relevante observar el comportamiento de las admisiones.

En general, la preocupación por la seguridad impulsa a tener medidas más restrictivas hacia toda la migración (permanente, temporal, sin documentos) pues como se mencionó se buscaba vigilar y tener identificados a los individuos que ingresan a territorio estadounidense, pero también a quienes ya se encuentran en el mismo. Sin embargo, al revisar las admisiones podemos entender cuál de todas las categorías de las políticas migratorias se ve más afectada.

Si observamos las admisiones por la vía permanente encontramos que del 2000 al 2002 aumentaron y disminuyeron en el 2003 y 2004 y hasta el siguiente año volvieron a crecer los ingresos por esta vía. Al igual que en otras etapas⁷⁹, el comportamiento de las acciones frente a estos flujos está más bien motivado por cuestiones políticas que por los ciclos económicos, a diferencia del caso canadiense.

La migración permanente, cuya composición es mayoritariamente por la vía de la reunificación familiar, no tiene una relación tan directa con los ciclos económicos. Si observamos los datos del capítulo tres las admisiones por la vía permanente cayeron en el 2003, una vez que había terminado la crisis.⁸⁰ Probablemente, las restricciones a este tipo de migración, hasta después de la recesión, se dieron por las medidas de seguridad implementadas a partir del 2002, tales como las revisiones más minuciosas de todo aquel que quisiera ingresar a territorio estadounidense. Lo anterior hizo más lento el proceso de admisión (Papademetriou y Terrazas, 2009).

Como se ha demostrado en otras investigaciones y como se presentó en el caso canadiense, el factor económico es de suma relevancia en la configuración de las

⁷⁹ El Acta Migratoria de 1924 que entró en vigor en 1928 impuso cuotas y limitó el ingreso de migrantes y de hecho en ese año se vio una disminución de la migración permanente, la cual se acentuó aún más con la Gran Depresión de 1929. Nuevamente, en 1986 con IRCA las admisiones aumentaron con la legalización de casi tres millones de personas y en 1990 y 1991 disminuyeron por la culminación del efecto de dicha ley (Papademetriou y Terrazas, 2009).

⁸⁰ En el 2000 las admisiones de residentes permanentes fueron de 841,002; en el 2001 de 1,058,902, en el 2002 1,059,356, en el 2003 703,504. Para el 2004 empezó a repuntar con 957,883, en el 2005 la cifra fue de 1,122,257 y en el 2006 1,266,129 (Department of Homeland Security, 2012).

políticas migratorias. La variable económica fue considerada dentro de las distintas propuestas para reformar la ley migratoria así como para llevar a cabo modificaciones en las cuotas de las visas. En las admisiones se puede observar su importancia. Los autores coinciden en que las políticas migratorias cambian de acuerdo con el estado de la economía y de manera más precisa las acciones de política migratoria variarán según sea el flujo migratorio y la influencia de los ciclos económicos en éstos (Meyers, 2007; Papademetriou y Terrazas, 2009).

La restricción en las admisiones con la recesión del 2001 fue, sobre todo, hacia la migración temporal y la migración sin documentos. Después del 2001 hubo una disminución de las admisiones de los migrantes temporales y volvió a crecer para el 2004 (ver capítulo tres). Hubo una caída de los trabajadores H1B, así como de los H2A en la agricultura. Al igual que en el caso canadiense las admisiones que más disminuyeron fueron de los trabajadores con visas TN (bajo el TLCAN) y los transferidos al interior de compañías.

De la misma manera, en los trabajos previos, los autores han argumentado que la migración sin documentos está sujeta a los ciclos económicos (Meyers, 2007). De acuerdo con las estimaciones del *Pew Hispanic Center*, basadas en el Censo de Población y otras bases de datos, a partir del 2000 hubo un crecimiento de la migración sin documentos, de 8.4 millones a 11.2 millones. Dicho crecimiento se vio en todos los años, con excepción de los períodos 2001-2002 y 2007-2008 (Passel y Cohn, 2010). Asimismo, se hacen otras estimaciones con las aprehensiones en la frontera. De hecho, si se observa el número de retornados tuvieron una disminución del 2001 al 2003 y en el 2004 volvieron a aumentar (ver tabla 15).

5.4 Los cambios en las políticas migratorias 2007-2010.

Las políticas migratorias de ambos países continuaron con el giro que adoptaron los primeros años del siglo XXI e incluso dicha tendencia se reforzó. En Canadá, la aprobación de leyes y programas disminuyó considerablemente en comparación con la primera etapa, aunque se aprobaron algunas medidas que tienen que ver con la aceleración de la entrada de migrantes económicos. El programa *Canadian Experience Class* (CEC) se creó para que los estudiantes extranjeros y los trabajadores calificados en territorio canadiense pudieran obtener la residencia permanente, no con base en el sistema de puntos, sino por tener experiencia de dos años (después se redujo a uno) de trabajo en Canadá y conocimiento del inglés o del francés. Asimismo, entró en vigor la ley C50 en la cual se le otorga mayores facultades al Ministro de Migración y

Ciudadanía para elegir a los migrantes que ingresan, dándole prioridad a aquellos que son necesarios en el mercado laboral.

En cuanto a las admisiones, un hecho relevante fue que el crecimiento de migrantes temporales se dio de manera acelerada, mientras que el número de admisiones por la vía permanente no tuvo tanta variación, es decir, se mantuvo relativamente estable. Esto probablemente responde a la necesidad de tener mercados más competitivos con una mano de obra más flexible. Asimismo, como se mencionó en la sección anterior también podría responder a los propios cambios en las políticas sociales canadienses, bajo las cuales se reducen los programas del Estado en varios rubros, incluso para los programas de integración de los migrantes permanentes. Para el 2010 las admisiones por la vía temporal habían aumentado en más del 50% con respecto al año 2000. (ver capítulo cuatro)

Las admisiones de refugiados disminuyeron, de hecho tuvieron los momentos más bajos en toda la década. Por el contrario, las deportaciones fueron en aumento año con año.

En el caso estadounidense, no se aprobaron leyes ni para el control de la frontera, ni una reforma migratoria. Más bien en este período se aplicaron medidas aprobadas desde la década de los años noventa (como la 287g) y en la primera etapa del siglo XXI, como el Secure communities. Además hubo un incremento considerable de iniciativas de ley y leyes aprobadas a nivel estatal. Al igual que en el caso canadiense, las admisiones por la vía permanente se mantuvieron relativamente estables. El ingreso de migrantes temporales creció del 2006 al 2008 y después tuvo una caída relevante. El crecimiento de los migrantes temporales no llegó a ser tan grande como en Canadá. Las admisiones de migración temporal en el 2008, año donde llegó a su nivel más alto, fueron 30% más que con respecto al 2000. En cuanto a las deportaciones y las cifras de retornados, hubo un movimiento a la inversa. Mientras que el número de deportados aumentó, el de retornados fue disminuyendo año con año de manera importante. Por su parte, la migración sin documentos disminuyó.

5.4.1 Canadá y el refuerzo hacia la migración económica y el ingreso de migrantes por la vía temporal

Este período estuvo caracterizado por el impacto de un factor coyuntural de suma relevancia en el tema migratorio: una crisis económica, la cual –como se mencionó en el capítulo cuarto- tuvo un mayor impacto en Estados Unidos que en Canadá. En ambos casos el tema de la seguridad siguió teniendo importancia aunque el estado de la economía fue prioritario.

Cabe mencionar que en los dos países hubo un cambio de gobierno a nivel federal. En Canadá quedó el conservador Stephen Harper cuyo partido en la década de los años noventa tenía una postura más restrictiva hacia la migración que el Partido Liberal, lo cual podría ser un indicador de que las políticas migratorias podrían restringirse. No obstante, como se mencionó en la sección anterior del capítulo, a diferencia del caso estadounidense, en Canadá las posturas entre los partidos con respecto a la inmigración no son tan diversas. De hecho, los partidos tuvieron aún más interés que a principios del 2000, en tener un discurso favorable hacia los migrantes en buena medida por motivos electorales (Friesen y Sher, 2011; Taylor, et al, 2012). El Partido Conservador que antes tenía un discurso más bien antinmigrante, fue transformando su postura hacia una más abierta en las elecciones del 2006 y después en las del 2011 a través de diversas estrategias.⁸¹ Si bien es cierto que se trata de una estrategia electoral, también se encontró que en realidad las medidas del gobierno conservador seguían en buena medida lo planteado desde el gobierno liberal, sólo que se les dio mayor celeridad.

A nivel estructural, el lento crecimiento demográfico siguió. No obstante, la búsqueda de mayor productividad y competitividad a nivel internacional fue fundamental y tuvo un impacto relevante en las políticas migratorias. En un estudio llevado a cabo por la Cámara de Comercio de Canadá (2012) se manifiesta la preocupación de la falta de mano de obra calificada para tener una economía más competitiva, lo cual –según el informe- se debe al envejecimiento de la población y al número de trabajadores en edad de retiro, y que los trabajadores canadienses y los inmigrantes no siempre cumplen con los requisitos solicitados por las empresas. De la misma manera, en otros estudios se encuentra que en este período por un lado, las empresas empiezan a demandar cada vez más trabajadores para cubrir necesidades inmediatas del mercado de trabajo, las cuales no podían siempre cubrirse con el ingreso de los trabajadores por las reglas de IRPA. Esta petición ya se había dado desde fines de la década de los años noventa tal y como se mencionó en la sección anterior.

Por otro lado, para algunos autores también se empieza a plantear la necesidad de modificar algunas reglas para la admisión de la migración calificada dado que cada vez más los migrantes trabajaban en empleos para los cuales no estaban capacitados, incluso obtenían trabajos que no correspondían con su nivel de estudio (Reitz, 2010). Canadá empezó a enfrentarse a un problema de falta de empleo o de empleos mal

⁸¹ A partir del 2006 la campaña del Partido Conservador incluyó un acercamiento con las comunidades de migrantes. El Ministro de Ciudadanía y Migración en el gobierno de Stephen Harper, Jason Kenney, llevó a cabo diversas reuniones con líderes de comunidades de migrantes para escuchar sus peticiones. De acuerdo con fuentes del Partido Conservador se trataba de una estrategia para obtener apoyo (Friesen y Sher, 2011).

pagados para los migrantes, a pesar del alto nivel educativo de los mismos. En el 2006, la tasa de desempleo de los migrantes era 4 veces más alta que la de las personas nacidas en Canadá, ambos con el mismo nivel de educación, tendencia que continuó hasta el 2010 (Lowe, 2010; Reitz, 2010; Neira, 2011). Algunos de los problemas a los que se estaban enfrentando los migrantes tenía que ver con la falta de reconocimiento de sus credenciales como sus títulos universitarios del extranjero; falta de experiencia en Canadá, problemas con el idioma; discriminación racial (Lowe, 2010; Neira, 2011).

Uno de los cambios más importantes en el gobierno de Harper fue el crecimiento exponencial de la migración temporal, la cual incluso rebasó la migración permanente. Con base en la información del capítulo cuatro en el 2001 las visas temporales fueron 186, 798 y para el 2010 llegaron a expedirse 432,682. En el mismo sentido, las visas para estudiantes también aumentaron considerablemente. De 185, 948 en el 2001 a 278, 146 en el 2010.

Si bien este período estuvo atravesado para el caso canadiense por el impacto de la crisis económica en Estados Unidos, como se mencionó en el capítulo cuarto, el impacto de la crisis para Canadá no fue como en el caso estadounidense y su recuperación se dio de manera más rápida. Al observar las admisiones (ver capítulo tres) se encuentra que efectivamente en la recesión hubo una disminución de las entradas por la vía temporal en el 2009, pero después hubo un repunte.⁸²

La mayor aceptación de migración temporal y las medidas para la atracción de migrantes según las necesidades del mercado laboral, se explican por los elementos estructurales y coyunturales del contexto que se hizo referencia previamente, así como por los intereses de los actores. Al mismo tiempo, el impulso hacia los programas para la mayor atracción de la migración por la vía temporal obedece a la política económica bajo el gobierno de Harper y puede también estar relacionado con su alianza con varias de las empresas con fuertes demandas de mano de obra. Los intereses económicos y la presión de las empresas siempre han sido un factor fundamental en la historia de las políticas migratorias canadienses (Green y Green, 1996; Siemiatycki, 2010). Desde que comenzó el mandato de Harper en el 2006, ha habido un interés por alinear las políticas migratorias con las necesidades del mercado y de los empleadores (Siemiatycki, 2010). Uno de los objetivos del plan económico introducido por el Primer Ministro llamado *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians*, fue tener mayores

⁸² De acuerdo con las cifras del capítulo tres en el 2006 comenzó a darse una entrada importante de migrantes por la vía temporal, aunque esto fue una tendencia que comenzó desde fines de la década de los años noventa. Para el 2006 la cifra fue de 139,000; en el 2007 de 164,720; en el 2008 aumentó a 192,180. Para el 2009 hubo una disminución 178,268 pero para el 2010 la cifra remontó a 182,276 (CIC, 2011).

ventajas y mayor competitividad a nivel global en varias áreas y una de ellas era tener la mano de obra más flexible a nivel mundial (Department of Finance, 2006).

Los miembros del Gabinete también manifestaron y promovieron que la admisión de los migrantes debía estar ligada con las necesidades de los empleadores y en ese sentido se debían de hacer los ajustes necesarios. En el 2008 el Ministro de Finanzas, Jim Flaherty, mencionó que Canadá tenía el compromiso de tener un sistema migratorio competitivo bajo el cual los migrantes debían de colocarse en los trabajos donde se les requería de manera expedita. Un mes después la Ministra de Ciudadanía e Inmigración, Diane Finley, mencionó que en todos los lugares que había visitado había escuchado la misma petición: los empleadores estaban buscando trabajadores calificados y no calificados y que los necesitaban de manera inmediata (Siemiatycki, 2010).

Una de las soluciones por parte del gobierno para cubrir la demanda de las empresas fue aumentar la admisión de migrantes temporales. En el 2007 el Ministro de Recursos Humanos y Desarrollo Social aseguró que el gobierno estaba llevando a cabo acciones para mejorar el Programa Federal de Trabajadores Temporales (TFWP) para facilitar las presiones que enfrentan los empleadores frente a la falta de mano de obra.

Efectivamente, el gobierno canadiense emprendió una serie de medidas para que los flujos migratorios fueran acorde con las necesidades económicas de corto plazo. Los intereses mencionados se pudieron poner en práctica sin entrar en conflicto con las posturas de otros grupos dentro de la sociedad o del poder legislativo por la configuración institucional. La flexibilidad con la cual se pudieron hacer los cambios como la aceleración en la expedición de visas temporales se pudieron llevar a cabo porque en realidad no fueron sometidos a la discusión pública (Valiani, 2009; Bloemraad, 2012). Como se mencionó en el capítulo cuatro y en la primera parte de éste, una de las formas en las que se ha realizado la política migratoria canadiense ha sido a través de los programas y las *orders in council*, decretos, desde el ejecutivo, sin que tengan que ser aprobadas por el legislativo.

Históricamente, en Canadá se le dio prioridad a la migración permanente, sin embargo en este período hubo un fuerte impulso hacia la atracción de la migración temporal y uno de los cambios más importantes es que la permanencia de los migrantes quedó supeditada a su experiencia exitosa como trabajadores temporales (Valiani, 2009; Lowe, 2010).

El gobierno le dio continuidad a ciertos programas creados a principios de la década e, incluso, se les dio mayor apoyo y también creó nuevas políticas. Una de las primeras acciones fue la expansión del Programa Federal de Trabajadores Temporales (TFWP). En el 2006 bajo este programa se creó una lista de las ocupaciones prioritarias para la atracción de migrantes por la vía temporal (Regional Lists of Occupations Under

Preasure ROUP), las cuales estaban sobre todo en los sectores de salud, construcción. Con ello, se facilitaba la tarea a los empleadores de atraer mano de obra (Valiani, 2009; Sweetman y Warman, 2010). Al año siguiente, otra de las modificaciones fue el tiempo de estancia de los trabajadores temporales bajo este programa. Éste se extendió de 12 a 24 meses y para el siguiente año el tiempo para procesar los permisos bajo el programa fue de 32 días y ya no de 4 a 5 años (Siemiatycki, 2010).

Otros programas que tuvieron un crecimiento significativo fueron el PTAT (SWAP por sus siglas en inglés para trabajadores en la agricultura) y el Live in CareGiver. Con respecto al primero, en el 2000 ingresaron 16, 710 trabajadores y para el 2010 la cifra fue de 23, 898, siendo del 2006 al 2010 el momento con mayor crecimiento. Bajo el programa Live in CareGiver ingresaron 4,369 en el 2001 y en el 2010 ingresaron 8, 394 personas, es decir, casi el doble. A la par de los programas ya existentes, desde principios de la década se crearon otros tales como el Programa Piloto NOC C&D para trabajadores no calificados. Si bien en un principio se creó para las industrias del petróleo, gas y construcción también se incluyó el trabajo agrícola. Su expansión ha sido significativa no sólo en términos numéricos (en el 2002 entraron 2,277 personas bajo dicho programa y para el 2009 el número de migrantes aumentó a 19,069) sino en las condiciones laborales de los migrantes. Como se estableció en el apartado anterior, a diferencia de los otros programas, bajo el nuevo esquema son las empresas y no los gobiernos los que se encargan de los términos del contrato y la estancia de los migrantes es más prolongada (24 meses o más y no 8 o más) pero una vez que salen de territorio canadiense deben estar en sus países de origen por lo menos 4 años (Preibisch, 2011).

La admisión por la vía permanente a través de programas como los *Provincial Nominee Program* (PNP), creados desde 1999, creció de manera importante. Mientras en el 2005 la entrada de migrantes por esta vía fue de 2,643 para el 2010 la cifra fue de 13,856 (ver capítulo tres). Es importante mencionar que muchos de los trabajadores bajo este programa primero ingresaron como trabajadores temporales (TFWP) y después se les permitió obtener la residencia permanente. Lo anterior resultó una práctica común. Para los migrantes calificados se creó el *Canadian Experience Class* (CEC) bajo el cual los estudiantes extranjeros que estaban en Canadá y los trabajadores temporales calificados podían aspirar al status de permanentes. De hecho, ha habido una reducción de la entrada directa por el sistema de puntos y se ha privilegiado el ingreso mediante programas como el CEC.

La postura del gobierno tal y como lo expresó la Ministra de Inmigración Diane Finley ante el parlamento fue que programas como el CEC eran de suma importancia pues era un camino de dos pasos en los que las escuelas y empresas se aseguran de tener a los mejores y una vez con ello pueden conseguir la ciudadanía. No obstante,

bajo otra óptica esto cambia lo que antes sucedía en Canadá de privilegiar la migración permanente porque, con estos programas de dos vías, los migrantes deben demostrar primero que se pueden integrar de manera exitosa para después obtener la ciudadanía (Lowe, 2010).

Como parte de los cambios realizados en el 2008, también hubo una modificación relevante en la legislación migratoria canadiense. Se aprobó la ley C-50 en marzo de 2008, como parte de la ley de Presupuesto, con el fin de agilizar y reducir el tiempo en que se aprobaba el ingreso de los migrantes calificados y a sus familias. Con esta ley se le otorga mayor poder al Ministro de Inmigración y Ciudadanía para elegir a los migrantes de acuerdo con los puestos de trabajo disponibles y las necesidades económicas de Canadá, de manera más rápida. Estos cambios despertaron inquietud y críticas en los medios y en algunos círculos de expertos, quienes criticaron el incremento de poder que se le otorgaba al Ministro de Inmigración y la discrecionalidad con la que podría actuar así como la mayor restricción del sistema para aceptar migración no calificada (Valiani, 2009; Neira, 2011).

En noviembre de 2008 el CIC publicó las instrucciones bajo las cuales se tenían que seleccionar a los migrantes permanentes con base en 38 ocupaciones, mismas que eran muy similares a las establecidas en el 2006 en el TFWP. En el documento se establecía que las personas que tendrían prioridad para obtener la residencia permanente serían aquellas que ya tuvieran un permiso de trabajo temporal, o bien, que pudieran tener un contrato de trabajo antes de su llegada a territorio canadiense (CIC, 2008; Valiani, 2009).

No obstante, el crecimiento de la migración temporal a partir del 2006 podría tener varias consecuencias tales como un menor apoyo o una visión menos positiva hacia la inmigración, hecho que ha caracterizado a Canadá y se le ha considerado como una excepción dentro de los países desarrollados.⁸³

Los otros partidos objetaron algunas de las medidas como la reducción de los gastos en programas para migrantes. No obstante, esto había comenzado desde la década de los años noventa.

⁸³ La mayor entrada de migración temporal y el privilegiar a ésta por encima de la permanente por un lado, puede promover un crecimiento de la migración sin documentos puesto que si existe demanda de trabajadores y si no existe un control adecuado de los ingresos y salidas una vez que las visas hayan expirado habrá un incentivo para que los migrantes permanezcan en el territorio canadiense (Reitz, 2010; Bloemraad, 2012). Por el otro, provoca una reducción de los derechos humanos de los migrantes en tanto que las posibilidades para cambiar de status y adquirir el de residentes permanentes se vea limitado.

5.4.2 La crisis económica y el endurecimiento de las políticas migratorias en Estados Unidos

Como en períodos electorales anteriores, los candidatos dan propuestas de políticas migratorias *ad hoc* a los grupos que desean cortejar para obtener sus votos, lo cual puede ser un factor coyuntural de apertura o restricción de las políticas migratorias. En su campaña hacia la presidencia, Barack Obama se mostró a favor de una reforma migratoria, en la cual contempló reforzar las medidas en la frontera así como la legalización de los 12 millones de personas sin documentos en territorio estadounidense.⁸⁴ En dicha ocasión, a diferencia de las elecciones cuando Bush llegó al poder, el contendiente republicano John McCain se opuso a otorgar la legalización de los migrantes sin importar el tiempo que hubieran estado viviendo y trabajando, esto probablemente en función de cortejar a las bases más radicales del partido republicano (Tichenor, 2013). Como se mencionó en la primera parte del capítulo, una diferencia con respecto al caso canadiense en donde no existen posturas radicales por parte de los partidos políticos y de hecho, todos se muestran favorables a que el ingreso de los migrantes se mantenga o aumente; en Estados Unidos existen posturas encontradas en las campañas y sobre todo con respecto a cómo lidiar con el fenómeno de la migración sin documentos. Si bien en Canadá esto no es tema de debate, para muchos analistas los candidatos estadounidenses deberían tomar en cuenta el peso electoral de los migrantes.⁸⁵

Una vez que Obama ganó, manifestó su interés en el tema migratorio, pero no fue una prioridad en la agenda legislativa, sino hasta su segundo período. Más bien se anunció que los temas a tratar eran otro tipo de reformas como la financiera y la de salud. Se trata de un período caracterizado por una recesión económica en Estados Unidos. Con base en las investigaciones realizadas previamente, en esos momentos se espera que las políticas migratorias sean más restrictivas, sobre todo, para el tipo de migración que está vinculada con el mercado de trabajo (Meyers, 2007; Rosenblum,

⁸⁴ En los medios se consideró que los discursos a favor de la legalización de los migrantes sin documentos y el impulso de una reforma migratoria en la campaña le valieron a Obama ganar el 67% del voto latino y el 64% del asiático (Tichenor, 2013).

⁸⁵ Después de dicha elección, para las intermedias del 2010 y para las presidenciales del 2012, se encontró en algunos medios la idea que expresaron algunos analistas de que el Partido Republicano podría utilizar la misma estrategia que el partido Conservador en Canadá, el cual utilizó un discurso pro inmigrante para ganar el voto asiático. El Ministro de Inmigración y Ciudadanía, Kenney, mencionó que en el caso canadiense los tories no necesitaban una fuerte mayoría del voto migrante para mantenerse en el poder, tan sólo un aumento proporcional de su voto (W.W, 2011; Salam, 2013).

2003, entre otras). En medio de una crisis económica no había forma de justificar la atracción de mano de obra.

Asimismo, como se había mencionado, el cambio integral en la ley migratoria requiere de la aprobación del Congreso y de la formación de coaliciones bipartidistas, situación diferente al caso canadiense donde el ejecutivo mayor poder de decisión en el tema y puede emprender medidas que cambien el perfil de ingreso de los migrantes, como lo hizo Harper con la migración temporal. Los autores coinciden en que en ese momento no existieron las condiciones ni por el contexto económico, ni políticas para que se formara una coalición bipartidista que discutiera propuestas para una reforma migratoria. Por un lado, la conformación del Congreso era tal que sólo había más que un senador republicano interesado en el tema y unos cuantos diputados. Por el otro, lado promover la reforma entre los demócratas podría ser contraproducente sobre todo para aquellos que representaban distritos donde había mucha oposición hacia la migración sin documentos, exacerbada con la recesión económica (Rosenblum 2011; Martin, 2013).

El hecho de que no se haya aprobado una reforma migratoria e incluso otro tipo de leyes relacionadas con el tema migratorio, como en el gobierno de Bush, no significó una falta de acción en el tema. La propia definición de política migratoria utilizada en esta tesis, entendida no sólo como las leyes sino la práctica de las mismas, permite tener un conocimiento más amplio de las acciones del gobierno en el tema. El efecto de la crisis económica y de los sentimientos antiinmigrantes que se exacerbaban en tales momentos, en las políticas migratorias no se entenderían con cabalidad si sólo se analizaran el número y tipo de leyes aprobadas.

Para varios autores las políticas llevadas a cabo en el primer período de Obama en realidad fueron acciones que comenzaron en la década de los años noventa y adquirieron mayor fuerza con el 11 de septiembre y después con la recesión económica (Jones-Correa, 2012; Meissner, et al, 2013). Si bien en la información recabada efectivamente la administración estuvo caracterizada por mayor vigilancia en la frontera, redadas en los centros de trabajo junto con deportaciones; también se dieron hechos que previamente no se habían llevado tanto a cabo como un incremento considerable de propuestas y leyes aprobadas relacionadas con el tema migratorio a nivel estatal.

Los cambios en materia de seguridad llevados a cabo en el gobierno de Bush se mantuvieron y, de hecho, las acciones de diversas agencias tuvieron mayor fuerza. En primer lugar, el presupuesto para el DHS siguió creciendo y específicamente aquél

destinado a las agencias relacionadas con asuntos migratorios.⁸⁶ Como se mencionó en el capítulo cuatro, el Departamento de Seguridad Interna (DHS) comenzó sus funciones en el 2003 y el presupuesto destinado para éste creció de 19.5 a 55.3 billones de dólares del 2002 al 2010, es decir, aumentó en un 183.6%. Asimismo, el personal que trabaja para el DHS también creció y para el 2010 el 40% del mismo estaba en las agencias vinculadas con el tema migratorio.

Una de las medidas que continuó en el gobierno de Obama fue la vigilancia en las fronteras. El presupuesto para la agencia *US Customs and Border Protection* en 2010 fue de 11.5 billones, es decir, el doble de lo que era en el 2002. En realidad el presupuesto de esta agencia fue aumentando año con año; en el 2008 tuvo un mayor crecimiento con respecto a los años anteriores. Esta tendencia continuó en el gobierno de Obama. El presupuesto en el 2009 (en miles de dólares) fue de 11,981,853; en el 2010 11,449,283. En el 2008 fue de 9,497,459.

El presupuesto de ICE también aumentó. El presupuesto ha aumentado con la aprobación del Congreso, bajo el mando de uno y otro partido.

Una de las diferencias con respecto al periodo anterior es que las detenciones en la frontera y los retornados fueron declinando y llegaron a 476 000 en el 2010. Al mismo tiempo que las detenciones y los retornados decrecieron, las aprehensiones al interior del territorio aumentaron (ver tabla 15 en el capítulo 4).

En un primer momento se llevaron a cabo redadas en los centros de trabajo y, posteriormente se trató más bien de revisiones de las bases de datos de las empresas.⁸⁷ De hecho comenzó a existir mayor intercambio de información entre las distintas agencias federales; la agencia ICE está usando información biométrica y comparte datos con el FBI y el Departamento de Justicia (Cooper y López, 2011).

Históricamente, en momentos de recesión económica las medidas de seguridad hacia los migrantes se han endurecido. De la misma manera, a partir del 2008 se presentó esta situación. Las detenciones en la frontera se redujeron lo que para algunos

⁸⁶ Un hallazgo relevante presentado en el reporte “Immigration Enforcement in the United States” es que el gobierno estadounidense gasta más en las agencias dedicadas a la aplicación de la ley en el tema migratorio que en las agencias dedicadas a otros rubros. En el 2012, el presupuesto para el CBP, ICE y US-Visit fue de 18 billones de dólares, cantidad que excede en 24% al gasto destinado al FBI, DEA, el Servicio Secreto y el Buró de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos (Meissner, et al, 2013).

⁸⁷ De acuerdo con algunas investigaciones las prácticas propuestas desde IRCA tales como la sanción a los empleadores se empezaron a aplicar más, en vez de las redadas en los centros de trabajo, estas últimas se consideraron menos eficientes. Las redadas implicaban un número importante de agentes para llevarlas a cabo y sólo arrestaban a los migrantes que se encontraban trabajando en ese momento. En cambio, con las investigaciones a los empleadores las podían llevar a cabo tan sólo un par de agentes e identificaban a todos los migrantes en la nómina que no tuviesen papeles y no sólo a los que se encontraban laborando. (Hsu, 2009, Preston, 2010). También públicamente afectaban la imagen para las elecciones intermedias del 2010. Desde el 2009 hasta fines de 2012, ICE auditó a 8,079 empleadores e impuso 87.9 millones de dólares en multas por la violación a las sanciones de empleadores (Meissner, et al, 2013).

se podría explicar por la eficiencia de estas medidas. No obstante para otros más bien se debió a la recesión económica, pues ante la falta de empleo no existía incentivo alguno para cruzar la frontera (Misstelddat, 2011). Mientras las detenciones en la frontera decrecieron, las acciones al interior del territorio para la búsqueda y detención de migrantes sin documentos aumentaron.

Al observar las admisiones se puede encontrar que algunas de ellas efectivamente responden al momento de recesión económica. Con respecto a la migración indocumentada, de la misma manera como se expuso en la primera parte de este capítulo se espera que tenga un fuerte vínculo con los ciclos económicos. A pesar de que no existe una medida precisa para este tipo de flujo, a través de las detenciones en la frontera se puede tener una aproximación del comportamiento de la misma. De acuerdo con los datos de la US Border Patrol desde fines de la década de los años noventa las detenciones en la frontera tenían un comportamiento similar, sin embargo a partir de la crisis económica del 2001 comienzan a disminuir y para el 2004 aumentan nuevamente (ver tabla 21).

De acuerdo con estimaciones del *Pew Hispanic Center* la migración indocumentada tuvo una disminución importante a partir del 2005 y posteriormente en el 2007. Se calcula que del 2000 al 2004 en promedio entraban de manera indocumentada a los Estados Unidos, 800 mil migrantes al año. Del 2005 al 2007 la cifra disminuyó a 500 mil al año y para el 2007 dicha cifra fue menor, 300 mil por año (Passel y D´Vera, 2010). Al igual que en la recesión del 2001, en el período 2007-2008 es uno donde la migración sin documentos no creció mientras que en el resto de la década sí lo hizo.

En términos generales las políticas migratorias en el gobierno de Obama se han identificado como de disminución de los migrantes, en realidad como sugieren han sido tal que han disminuido el crecimiento de la migración (Papademetriou y Terrazas, 2009). Al desglosar la entrada de migrantes por categoría se observa que la migración de residentes permanentes no está muy relacionada con los ciclos económicos, tal y como se mencionó más arriba en este capítulo.⁸⁸ Esto se debe a que las admisiones anuales de esta categoría en realidad se trata de personas que están cambiando o ajustando su status migratorio, es decir, personas que eran migrantes temporales, estudiantes, trabajadores temporales y ya cuentan con un empleo (Papademetriou, 2009). Aunque dentro de este tipo de admisiones, la subcategoría económica sí tuvo un

⁸⁸ De acuerdo con los datos del capítulo tres, en el 2006 la entrada de migrantes por esta vía fue de 1,266,129, para el siguiente año la cifra descendió a 1,052,415. En el 2008 cuando inició la recesión las admisiones fueron de 1,107,126, es decir, disminuyeron con respecto al año anterior. Pero para el 2009 la cifra creció otra vez a 1,130,818 y en el 2010 volvió a bajar a 1,042,625 (ver capítulo tres datos tomados de Department of Homeland Security, 2012).

comportamiento más de acuerdo con los ciclos económicos. En el 2005 fue de 246, 865, en el 2006 de 159, 075; en el 2007 de 161, 733, para el 2008 la entrada fue de 164, 741. Al año siguiente tuvo una disminución importante y las entradas fueron de 140, 903 y en el 2010 148, 343. Sin embargo, este tipo de entradas tan sólo representa el 30% del total de las visas de residente permanente.

Las visas por la vía de la migración temporal estuvieron más relacionadas con la recesión económica. En el 2005 la entrada fue de 1,572,863, en el 2006 creció a 1,709,268 y siguió con tal crecimiento los siguientes años en el 2007 fue de 1,932,075 y en el 2008 de 1,949,695. Para el 2009 hubo una caída importante pues las admisiones fueron de 1,703,697 (ver capítulo cuatro).

Durante el gobierno de la administración de Obama también se dieron otras medidas coercitivas al interior del territorio. Probablemente las que más se desarrollaron fueron las acciones unilaterales de los estados para aprobar leyes y acciones relacionadas con el tema migratorio, así como la cooperación entre los gobiernos de los estados y la federación. Lo anterior es el resultado, en parte, de la falta de un consenso a nivel federal en el gobierno anterior, para poder cambiar la legislación migratoria.

Si bien, como se mencionó en el capítulo cuatro en Estados Unidos desde el siglo XIX se estableció que la federación era quien tenía la facultad para legislar sobre la política migratoria y verificar la aplicación de la ley y el respeto a la misma. No obstante, a partir de la década de los años noventa pero sobre todo después del 2005, hubo un mayor activismo por parte de los estados en dicha materia y fue creciendo de manera importante, ante la parálisis en el Congreso para aprobar una reforma migratoria.⁸⁹ En el 2005, en las legislaturas de los estados se propusieron alrededor de 300 leyes relacionadas con el tema migratorio y se aprobaron 50, para el 2009 se discutieron 1, 500 propuestas de ley en los cincuenta estados y se aprobaron 353.⁹⁰ La mayor parte de esta legislación estuvo destinada a combatir la migración sin documentos; ya sea a través de la penalización de los empleadores que contrataran trabajadores sin documentos, mediante leyes que prohibían a los migrantes sin documentos obtener licencias, o bien, excluir a los estudiantes sin documentos de los beneficios sociales y de la posibilidad de ingresar a la universidad. Varios estados como Arizona, Georgia, Alabama y Carolina del Sur aprobaron leyes en este sentido. Otros

⁸⁹ En la década de los años noventa en la ley IIRIRA se incluyó un apartado en el cual decía que la política estatal y local podría ser entrenada para vigilar y hacer cumplir las leyes migratorias. Asimismo, se propusieron leyes para que los estados tuvieran diversas facultades en materia migratoria, como por ejemplo la propuesta 187 (Varsanyi, 2010).

⁹⁰ En el 2011 se introdujeron 1,592 aunque para el 2012 esta cifra disminuyó a 948, es decir, un 40 % menos. Ver más en National Conference of State Legislatures (<http://www.ncsl.org/issues-research/immig/2012-immigration-related-laws-and-resolutions.aspx>).

estados van más allá como Alabama que incluso la legislación pide a las escuelas que comprueben el status legal de los estudiantes.

Por otra parte, también ha habido estados donde se han aprobado leyes para la integración de los migrantes y para que reciban un mayor número de servicios, independientemente de su status legal. Lo mismo ha sucedido en varias ciudades.⁹¹

Como sugiere Wong (2012), las leyes aprobadas en los estados y las redadas en los centros de trabajo han sido las más visibles y estudiadas. Por el contrario, la cooperación entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados tuvo menor atención pública pero es igualmente relevante. Uno de las acciones conjuntas fue la aplicación de la sección 287 (g) del Acta Nacional de Inmigración. Dicha sección fue introducida a través de la ley IRRIRA de 1996, pero cobró relevancia a partir del 11 de septiembre del 2001. Este cambio en la ley permitía que el gobierno federal delegara el poder de la aplicación y vigilancia de determinadas leyes migratorias a los estados y localidades. Específicamente con esta modificación se permite que las autoridades locales reciban capacitación de la agencia ICE y lleven a cabo algunas de sus funciones como la revisión del status migratorio de las personas detenidas y que serán procesadas por cometer algún delito (Mittelstadt, 2011; Wong, 2012).

Las posturas con respecto a la migración en la víspera de las elecciones del 2010 se radicalizaron. Nuevamente la migración sin documentos fue el tema de discusión. Mientras que el presidente mencionó en diversos foros que apoyaba una reforma migratoria, los candidatos republicanos se manifestaron en contra de la migración sin documentos argumentando que le quitaban los trabajos a los estadounidenses. La postura de Obama en realidad, respondía más a una estrategia electoral que a una iniciativa para ser trabajada en el legislativo (Baker, 2010; Stewart, 2010).⁹² Por un lado, Obama impulsó el tema de la reforma migratoria, sobre todo con grupos de latinos y proreforma migratoria.⁹³ Por el otro, el de reforzar la seguridad en la frontera y el cumplimiento de la ley en el ámbito de la migración, tema en el que –como se ha mencionado- existe un consenso importante. En un mensaje en julio de 2010 hizo un

⁹¹ Alaska, Montana, Nuevo México y Óregon prohibieron el uso de los recursos públicos para cuestiones de seguridad y migración. Illinois restringió el uso por parte de los empleadores del programa *E verify*. Algunas ciudades como San Francisco y New Haven han aprobado tarjetas de identidad para permitir a los residentes, independientemente de su status, de tener acceso a diversos servicios de salud, bancarios, etc. (Jones-Correa, 2012).

⁹² Varios miembros del Partido Demócrata mencionaron que no había posibilidad alguna de que el Congreso abordara el tema migratorio antes de las elecciones de noviembre de 2010, pero consideraron que resultaba importante hablar del tema para atraer el voto latino (CNN, 2010).

⁹³ De acuerdo con algunas encuestas Gallup, Obama estaba perdiendo popularidad entre el voto latino. El apoyo por parte de los latinos bajó 12 puntos desde enero de 2010. De entre los latinos, los de habla hispana –los cuales son los más interesados en la reforma migratoria- redujeron su apoyo hacia el presidente en 25 puntos (Stewart, 2010).

llamado al Congreso para promover una reforma migratoria y tocó dos puntos; el primero fue el de reforzar la seguridad en la frontera mientras que el segundo fue proponer una vía para la legalización de 11 millones de indocumentados.

Sin embargo, nuevamente dada la configuración del legislativo, resultaba prácticamente nula la posibilidad de la conformación de una coalición que aprobara una nueva ley, misma que continúa hasta la fecha. Tan sólo basta mencionar que el Comité de Asuntos Judiciales y el Subcomité de Asuntos Migratorios de la Cámara de Representantes tuvieron representantes que han apoyado medidas restrictivas y se han manifestado en contra de legalizar a los migrantes sin documentos.⁹⁴

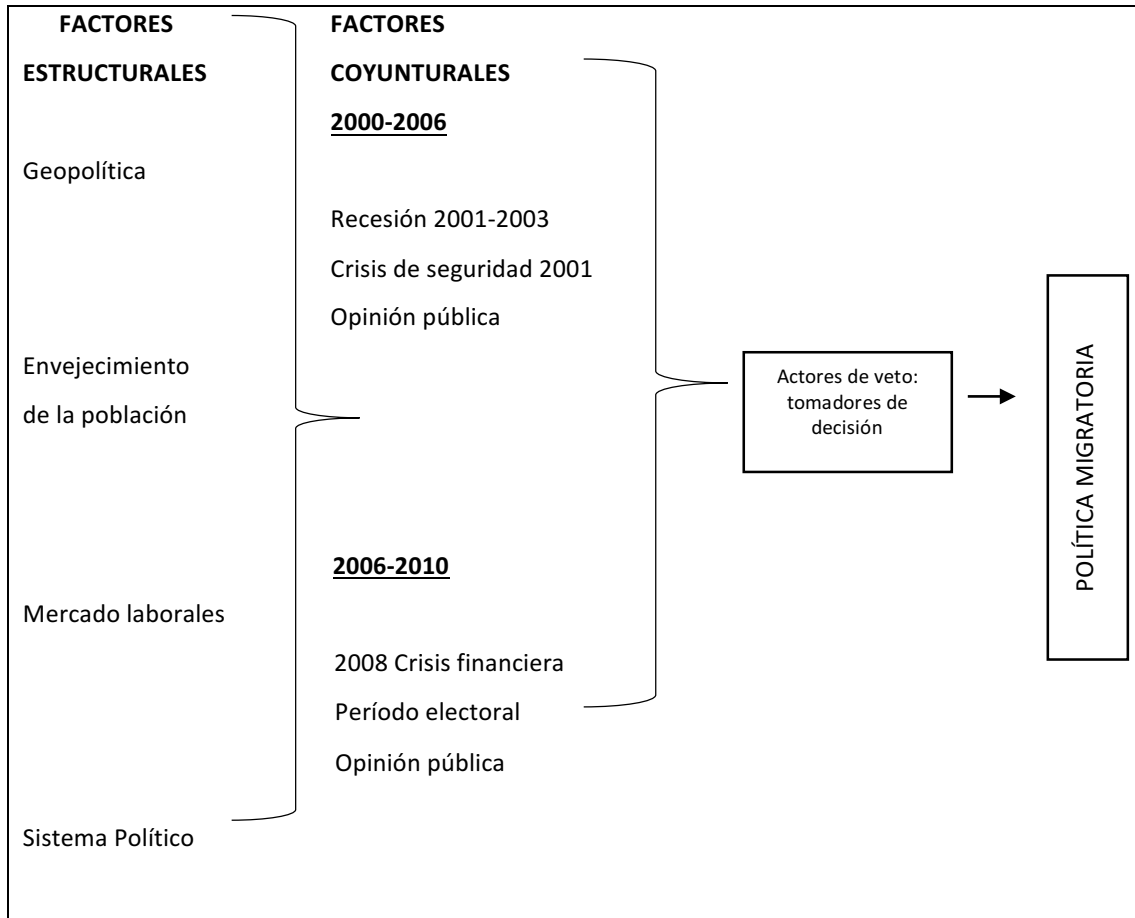
Tabla 21. Detenciones de indocumentados realizadas por la Patrulla Fronteriza 1998-2010

AÑO	Detenciones
1998	1,555,776
1999	1,579,010
2000	1,676,438
2001	1,266,214
2002	955,310
2003	931,557
2004	1,160,395
2005	1,189,075
2006	1,089,092
2007	876,704
2008	723,825
2009	556,041
2010	463,382

Fuente: Elaboración propia con datos de United States Customs and Border Protection (2013) en línea (http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy11_stats/25_10_app_stats.ctt/25_11_app_stats.pdf).

⁹⁴ Lamar Smith (R-TX) y Steve King (R-IA) representantes del Comité de Asuntos Judiciales y el Subcomité de Asuntos Migratorios respectivamente han tenido una trayectoria de apoyar políticas migratorias restrictivas, tanto disminuir la migración legal, como impedir la legalización de migrantes sin documentos y cortar los beneficios para éstos y sus hijos (Tichenor, 2012).

Figura 4. Factores estructurales y coyunturales que determinaron las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010.



Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

A lo largo del capítulo se analizaron las razones por las cuales las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá en el siglo XXI presentaron diferencias aunque también puntos de encuentro. El análisis se hizo dividiendo en período estudiado en dos subperíodos, el primero del 2000 al 2006 y el segundo del 2007 al 2010. En el capítulo anterior se distinguieron los posibles factores explicativos o variables causales que dan cuenta de las diferencias entre las políticas de ambos casos. En el presente capítulo se buscó más bien entender y analizar la relación entre variables o factores y las políticas migratorias. Se partió de un argumento central y es que las divergencias en las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá se debían tanto a los intereses de los tomadores de decisiones dentro de un marco institucional particular, así como a factores estructurales y coyunturales.

En el primer período (2000-2006) las divergencias entre las políticas y programas migratorios de los dos casos se explicaron efectivamente por los intereses de los tomadores de decisiones en Estados Unidos y Canadá. En el caso canadiense suponíamos que el Partido Liberal guarda una postura proinmigrante y bajo un contexto favorable, las medidas migratorias tendrían un perfil de apertura. Al hacer el análisis se encontró que las propuestas y las medidas aprobadas de hecho se encaminaron hacia la aceptación de migrantes, pero cabe destacar dos aspectos relevantes. El primero de ellos es que en el tema del refugio hubo un mayor debate entre los actores y, de hecho, se aprobaron medidas más bien restrictivas. El otro punto importante es que si bien las leyes y programas favorecieron a una mayor atracción de migrantes esto fue en el ámbito económico en detrimento de la reunificación familiar.

Para explicar lo anterior, el análisis del contexto fue fundamental. Históricamente Canadá ha cooperado con Estados Unidos en momentos importantes para la seguridad de este último. En el período analizado, con los atentados del 11 de septiembre no fue la excepción. Las restricciones fronterizas, mayor vigilancia a las fronteras y a los migrantes, así como las barreras para ingresar por la vía del refugio se explican en parte por la relación con Estados Unidos, tal y como se planteó en las hipótesis. Sin embargo, también se encontró que desde la década de los años noventa el tema de la seguridad y el refugio fue importante para Canadá y, de hecho, se consideraba ya como una problemática a resolver.

Ahora bien los factores demográficos y económicos también permiten comprender la motivación de los actores para ampliar las admisiones por la vía económica en detrimento de la reunificación familiar. Por un lado, constantemente en

los informes gubernamentales se hace mención de hacer frente al envejecimiento y bajo crecimiento de la población. Por otro lado, al revisar las fuentes destacó la preocupación por mantener una economía competitiva en el mercado global. Con respecto a esto último, en Canadá se aprobaron una serie de medidas para reducir el gasto público en diversos rubros, que afectaron a las leyes migratorias. Se buscó la atracción de migrantes capaces de responder a la flexibilidad en el empleo tanto en la migración permanente como en la temporal y que tuviera conocimiento de los idiomas oficiales y que no requieran de programas especiales para su integración pues el gobierno redujo éstos con respecto a las décadas anteriores.

En el caso estadounidense, existe una mayor divergencia de posturas entre los actores. Entre el ejecutivo y el legislativo, y dentro de este último entre y al interior de los partidos políticos. De hecho se distinguieron cuatro grupos con posturas diferentes con base en los trabajos de Tichenor, dependiendo de si aceptan más migrantes o no y los derechos para los mismos. Asimismo, uno de los temas de mayor discusión tiene que ver con la migración sin documentos, el cual no representa un conflicto para el caso canadiense.

Esto junto con un contexto cuyos factores coyunturales promueven la restricción de las políticas migratorias, como los ataques del 11 de septiembre y la crisis económica del 2001, lleva a pensar que provocan un cierre en las políticas migratorias relativamente mayor con respecto a Canadá. Con base en la información revisada se puede concluir que efectivamente los múltiples puntos y actores de veto junto con la divergencia de intereses tienen como resultado que el status quo se mantenga. De ahí que hasta ahora no ha habido una reforma migratoria. Sin embargo, al mismo tiempo, fue una época donde los mismos actores que no pudieron negociar una reforma migratoria, sí aprobaron legislaciones en materia de migración y seguridad. Lo que se encontró es que en realidad los tomadores de decisiones tienen incentivos para aprobar las medidas de control migratorio y, en cambio, les resulta sumamente costoso votar en contra de las mismas.

En la segunda parte del período analizado (2007-2010) en ambos casos hubo una continuidad de las medidas aprobadas en los años anteriores. Por un lado, en Canadá la entrada de migrantes por la vía económica aceleró y sobre todo de los migrantes temporales, mientras que por la vía del refugio se endurecieron las restricciones previamente aprobadas. Por el otro, en Estados Unidos la aplicación de las medidas en la frontera y al interior del territorio se endurecieron, así como la detención y deportación de migrantes sin documentos.

En el caso canadiense se sostiene el supuesto de que en realidad las posturas de los partidos es muy similar y es más bien proinmigrante en tanto están de acuerdo con el número de migrantes que aceptan e incluso están de acuerdo con admitir más.

Es importante aclarar que esto no significa que las condiciones y derechos de los migrantes fueron igualmente de apertura. En realidad se aceptó un número similar de migrantes permanentes, aumentó de manera importante el número de migrantes temporales y, al mismo., tiempo se restringieron los derechos para algunas clases de migrantes como los que ingresan por la vía de la reunificación familiar y vía el refugio. No se encontró una diferencia importante entre lo establecido bajo el gobierno liberal en comparación con el gobierno conservador de Stephen Harper, salvo que en este último caso se reforzaron las medidas que ya se habían propuesto años atrás. En cuanto a los factores coyunturales la recesión económica del 2008 tuvo un efecto en las admisiones de la migración económica, pero recuperaron su nivel a partir del 2009.

En el caso estadounidense las posturas diversas de los actores junto con la recesión económica del 2008 propiciaron que no discutiera un acuerdo para una reforma migratoria. Más bien el período se caracterizó por implementar medidas aprobadas en otros momentos como la 287 g y el programa Secure Communities. Esto se explica porque, al igual que en el período anterior, actuar en temas de la aplicación de las leyes migratorias es un tema donde hay consenso y por ende hay incentivos político electorales para hacerlo y más aún en medio de una recesión económica. Como se ha visto en estudios previos propicia la restricción de las políticas migratorias en particular de los trabajadores migratorios con y sin documentos- sino también a un tema político de costos y beneficios.

Conclusiones

La principal inquietud a partir de la cual surgió la presente tesis fue tratar de explicar las razones por las cuales algunos estados desarrollados, receptores de inmigrantes, tienen políticas migratorias más restrictivas que otros, a partir de una mirada desde la ciencia política y las relaciones internacionales, disciplinas que habían quedado relegadas en el campo de estudio de las migraciones.

Para responder a la pregunta mencionada se optó por realizar un análisis comparativo de tipo cualitativo. Se eligieron los casos de Estados Unidos y Canadá, tanto por razones de interés personal, como por las ventajas metodológicas que representaba el estudio de dichos países. Estados Unidos es el principal receptor de inmigrantes a nivel mundial y ha sido históricamente el lugar de destino de los migrantes mexicanos. Resulta un asunto de primer orden, el conocer las variables sobre todo políticas que motivan las regulaciones migratorias estadounidenses que repercuten diariamente en los ciudadanos mexicanos. Con respecto a Canadá, en la literatura frecuentemente se le califica como el caso excepcional, el outlier en los estudios de tipo estadístico cuantitativo, por su relativa apertura hacia la migración con respecto al resto de países desarrollados. Las ventajas metodológicas de comparar ambos casos, bien señalada por Irene Bloemraad (2011), es que la gran similitud que guardan en varios aspectos permite observar con claridad, cómo ciertas variaciones conllevan a diferencias importantes. Ambos son países desarrollados, democráticos, con envejecimiento en sus poblaciones y con una larga tradición migratoria; al mismo tiempo, tienen diferencias como su posición geopolítica, el tamaño de sus economías y la conformación de sus sistemas políticos.

En ese sentido, en la presente tesis se llevó a cabo una comparación sistemática de las políticas migratorias de dos de los países desarrollados con mayor trayectoria migratoria, Estados Unidos y Canadá. En particular se planteó la pregunta central: en un contexto sociohistórico general y similar, ¿en qué se asemejan y distancian las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (2000-2010) y cuáles son los factores que lo explican?

La hipótesis central es que las semejanzas, pero sobre todo las diferencias entre las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá (2000-2010) se explican por una combinación y peso diferenciado de diversos factores económicos, internacionales y políticos de índole estructural y coyuntural, los que tendrán una influencia disímil dependiendo del tipo o categoría de la política migratoria de que se trate (permanente, temporal, refugio y control fronterizo).

Se plantearon tres hipótesis particulares. A nivel estructural en la competencia por la atracción de mano de obra, Canadá es una potencia media, con una economía de menor tamaño, mientras que Estados Unidos es la economía más grande a nivel mundial y es el principal polo de atracción migratorio. Esta posición diferenciada provoca una desventaja para Canadá con lo cual debe crear más medidas para la atracción de migrantes. A nivel coyuntural las recesiones económicas del 2001 y 2008 impulsaron la restricción de las políticas migratorias, en mayor medida en Estados Unidos que en Canadá pues tuvieron mayor impacto en el primero. Las recesiones económicas provocan la restricción de las políticas migratorias, en particular de la migración ligada al trabajo (una parte de la permanente, la temporal y en el caso estadounidense la indocumentada). Dado que las recesiones tuvieron mayor impacto en el caso estadounidense que en el canadiense se espera una mayor restricción en el primer caso.

La segunda hipótesis específica fue que la posición geopolítica de Canadá, de relativo aislamiento y vecindad con Estados Unidos, le da cierta desventaja para la atracción de migrantes. Por su parte, Estados Unidos, con su frontera al sur con México, le ha significado un ingreso de mano de obra históricamente. Un factor coyuntural como los ataques del 11 de septiembre impulsó la restricción de las políticas migratorias, en mayor medida en Estados Unidos que en Canadá. La crisis de seguridad provoca restricciones en todas las dimensiones de las políticas migratorias en Estados Unidos. Por su parte, en Canadá suponemos que le afectó de manera indirecta a través de su relación con Estados Unidos. Ante amenazas a la seguridad estadounidense Canadá ha cooperado pues es de suma importancia mantener las relaciones comerciales con este país. Esto podría conducir a una restricción en las políticas en la frontera, la migración permanente y hacia los refugiados.

La última hipótesis fue que el sistema político-institucional de Estados Unidos, con un mayor número de puntos y actores con capacidad de veto y mayor indisciplina, provoca que la toma de decisiones y la aprobación de las medidas migratorias sea más lenta y sean producto de coaliciones con múltiples intereses. Por el contrario, en Canadá el sistema de toma de decisiones es un sistema parlamentario con menos puntos y jugadores de veto, así como una mayor disciplina y menor división de propósitos por lo tanto hay mayor capacidad ejecutoria. Suponemos que del 2000 al 2010, en Estados Unidos los tomadores de decisión tuvieron una mayor incongruencia de intereses en el tema migratorio y las coaliciones formadas para la toma de decisión tuvieron una postura más bien restrictiva, postura que se acentúa en momentos de crisis de seguridad y económicas. En Canadá hubo una mayor convergencia de intereses entre los tomadores de decisión con una postura más bien favorable hacia la migración.

Para llevar a cabo el análisis de las políticas migratorias en Estados Unidos y Canadá, se construyó un modelo analítico. Para ello, primero se llevó a cabo una revisión de la literatura. En estudios previos, algunos autores se han dado a la tarea de explicar por qué las políticas migratorias de los estados receptores tienen convergencias y divergencias y cuáles son las razones por las cuales algunos estados son menos permisivos hacia el ingreso de migrantes que otros, tal cual se expuso en el capítulo uno. Sin embargo, uno de los vacíos en estos estudios es que la variable político-institucional no se analiza a profundidad, misma que es fundamental en esta tesis. Por un parte, en los modelos desde la economía política, como los de Freeman y Kessel (2008), lo que determina las políticas migratorias son los individuos y sus preferencias, las cuales están determinadas por el peso relativo de los grupos de interés en la sociedad y de la distribución de los beneficios y costos de la migración entre estos grupos. Entre mayor concentración de beneficios tenga un grupo con respecto al tema migratorio, más incentivos tendrá para organizarse y actuar. Bajo este modelo, los beneficios de la migración están más concentrados, mientras que los costos son más difusos. Los beneficios se concentran más en determinados grupos (propietarios de la tierra y el capital), mientras que los costos se concentran en los sindicatos cuando la migración se concibe como competencia laboral, por ejemplo.

Sin embargo, bajo esta perspectiva los autores no observan si estos actores tienen la facultad para intervenir en el rumbo de las legislaciones y programas así como su aplicación; además, no toma en cuenta el tipo de sistema institucional bajo el cual están inmersos, lo cual determina en buena medida su margen de acción. Otros autores observan más bien el comportamiento de las variables estructurales en las políticas migratorias, tal es el caso de la perspectiva desde el Estado, en las obras de Rudolph (2003), Meyers (2004), Boswell (2007). Sin duda las variables que analizan son fundamentales, pero consideran más bien al estado como unitario y no revisan a los actores o tomadores de decisión y el juego político del cual derivan las políticas migratorias. Finalmente, estudios como el de Rosenblum (2004) integra ambas dimensiones, tanto la estructural como la variable del sistema político y los actores que toman las decisiones en el mismo; sin embargo, sólo construyen el modelo para el caso estadounidense, aunque de acuerdo con el propio autor podría extenderse a otros casos con algunas modificaciones.

También se llevó a cabo una revisión histórica de las políticas migratorias de ambos países desde fines del siglo XIX hasta el 2000, presentada en el capítulo tres, con la cual se pudieron identificar convergencias y divergencias entre las políticas migratorias de ambos casos a lo largo del tiempo, sino también se observaron algunos

de las variables que resultaron fundamentales para la conformación de las regulaciones migratorias en los dos países.

A partir de la revisión de la literatura previa y de la historia de las políticas migratorias en Estados Unidos y Canadá, se construyó un modelo analítico, con el cual se buscó identificar las variables explicativas que dan cuenta de las similitudes y diferencias entre las políticas migratorias de los casos estudiados y por qué Canadá tuvo medidas de mayor apertura que Estados Unidos. Incluso, el modelo analítico pretende ser una pauta para el análisis de las políticas migratorias de otros países desarrollados y entender por qué algunos estados son más abiertos a los flujos migratorios que otros.

En el modelo propuesto primero se identificó claramente la variable dependiente, es decir, se definió el propio término de política migratoria y se consideró pertinente incluir no sólo las leyes sino también las admisiones. Esto resultó de gran utilidad porque se pudo observar el comportamiento de las leyes aprobadas, en otras palabras si se aplicaron las normas o no. Al mismo tiempo, al considerar las admisiones es posible dar cuenta de la aplicación de leyes que no necesariamente fueron aprobadas en el período estudiado, pero que se pusieron en marcha en dicho período y tuvieron repercusiones en la aceptación o no de los migrantes.

La idea principal del modelo presentado es que las políticas migratorias están determinadas por múltiples factores estructurales y coyunturales agrupados en cinco dimensiones: económica, demográfica, internacional, social y político-institucional. Se considera que para que los factores o variables explicativas que se encuentran agrupados en estas dimensiones influyan en la creación de las políticas migratorias dependerá de la estructura político-institucional, de cada uno de los países. Bajo esta propuesta no es posible determinar con exactitud el peso que tiene cada uno de los factores en la construcción de la política migratoria de los estados receptores. Más bien su poder explicativo radica, en primer lugar, en presentar las variables que se deben tomar en cuenta para el análisis de las leyes, programas migratorios y la aplicación de los mismos. Además, gracias al modelo se puede entender qué determina los rasgos principales de las políticas migratorias o en otras palabras, por qué tiene ciertas características y comprender los factores que explican las semejanzas y diferencias entre las políticas de los estados y por qué en algunos estados tienden a la apertura y en otros a la restricción. Esto con base en los intereses de los tomadores de decisiones así como los factores estructurales y coyunturales bajo los cuales actúan.

En cada una de estas dimensiones se privilegia el eje analítico estructural (estructura demográfica y de los mercados laborales, posición geopolítica, sistemas políticos) y coyuntural (crisis económicas, crisis de seguridad). También se consideran

los niveles de análisis macro, meso y micro, en primer lugar en el nivel macro se considera el papel que juegan los países en el sistema geopolítico y como parte del contexto de la globalización y de la integración económica. Asimismo, se toma en cuenta la posición geopolítica de ambos países y la relación entre los mismos.

En el nivel meso se observan propiamente los países y sus sistemas políticos nacionales y sus estructuras institucionales. Por último, en el plano micro se analizan a los actores tomadores de decisiones y se exponen sus intereses. Primero se presenta la estructura institucional bajo la cual toman las decisiones para conocer el número de actores con poder de veto en materia migratoria y después se revisa si existe congruencia o no entre los diferentes actores con poder de veto.

Dentro de la dimensión económica los ciclos económicos influyen en las políticas migratorias sobre todo en aquellas ligadas al mercado laboral. Cuando hay momentos de crisis a nivel internacional, o al interior de un país se espera que las políticas migratorias sean más restrictivas que cuando hay épocas de prosperidad. El impacto de la restricción y la apertura será sobre todo en el tipo de migración ligada a lo económico, al mercado laboral, como la política migratoria de trabajadores temporales, la política migratoria de migrantes permanentes por la vía económica y los indocumentados.

Con respecto a la dimensión demográfica se consideraron dos factores, el envejecimiento de la población y el bajo crecimiento de la misma, los cuales contribuyen a tener políticas migratorias más abiertas, sobre todo aquellas por la vía permanente.

Otra dimensión relevante es la internacional. El factor geopolítico nos indica, por un lado, que dependiendo de la posición geográfica de un país receptor será la importancia que le otorgue a los asuntos fronterizos. Por el otro lado, la posición geopolítica de un Estado indica el poder relativo que tiene con respecto a otros. El margen de acción de un Estado para tener sus propias políticas migratorias dependerá de su poder relativo, entre más poder, mayor autonomía para formularlas. La influencia de esta variable explicativa abarca todas las categorías de la política migratoria. Dentro de la dimensión internacional también se debe tomar en cuenta algunos factores como las guerras y las crisis de seguridad. La influencia de estos eventos puede variar y generar, al mismo tiempo, políticas de apertura y de restricción ante un mismo conflicto o amenaza. Por ejemplo, cuando un país receptor entra en guerra puede propiciar la apertura de las regulaciones para el ingreso de refugiados que provengan de los países aliados en el conflicto; también puede incentivar la creación de programas de trabajo temporal ante la falta de mano de obra local, como sucedió en Estados Unidos con el Programa Bracero (1942-1964). Incluso, los estados receptores pueden abrir las políticas migratorias hacia los ciudadanos disidentes del régimen político de aquellos países con quienes se sostiene el enfrentamiento. En estos casos, muchas veces el

ingreso se da por la vía del refugio. Con las crisis de seguridad o amenazas a la seguridad sucede algo similar, aunque hay más bien una tendencia generalizada a la restricción de las políticas migratorias en un país receptor cuando este factor aparece. Por una parte, hay una restricción de las políticas migratorias (permanente, temporal, refugio y migración sin documentos) hacia los ciudadanos de los países de donde proviene la amenaza. Además, hay una mayor vigilancia en general al ingreso de los migrantes del resto de los países por motivos de seguridad. Por otra parte, puede haber una política de apertura sobre todo vía refugio para admitir a los individuos que huyen de dicha amenaza.

Otro tipo de factores que se deben analizar al momento de estudiar las políticas migratorias de un determinado país son los intereses coyunturales en política exterior. Sin embargo, el efecto que pueden tener los temas o asuntos internacionales en las políticas migratorias no es tan claro como en el caso de los ciclos económicos. De hecho la migración no siempre es parte de la agenda de política exterior de los estados receptores, tal y como se ve en el capítulo cuatro para el caso estadounidense. Los estados pueden liberalizar sus políticas cuando desean mantener relaciones políticas y comerciales o por razones históricas con otro país o países, o bien, por pertenecer y mantenerse dentro de un régimen de integración regional determinado. Sin embargo, también pueden restringir sus políticas migratorias con tal de llevar a cabo intereses de política exterior como mantener lazos fuertes con un aliado, por pertenecer a un régimen internacional que le conviene o porque no tiene mucho poder y busca ir de acuerdo con los intereses de un país con mayor poder relativo para poder obtener otros beneficios a cambio.

La opinión pública y los grupos de interés también son factores que influyen en las políticas migratorias. Sin embargo, para que estos factores influyan se debe tomar en cuenta la estructura del sistema político institucional. De acuerdo con el modelo analítico propuesto, dicho sistema está conformado por los actores y puntos de vetos. Los actores son los representantes o tomadores de decisión y operan bajo determinadas reglas. Sus preferencias dependen de o están conformadas por los intereses que representan, la postura de su electorado y de los grupos de presión, así como de su propia ideología. Esto dependerá de las reglas bajo las cuales operan pues dictan el margen de acción que tienen en la creación de las políticas así como lo que deben hacer para ganar el poder y/o mantenerse en el mismo.

Entre más grande sea el número de puntos y actores con capacidad de veto y mayor indisciplina y división de propósitos o intereses existan, el resultado es un juego multilateral de vetos y un sistema con baja capacidad ejecutoria. Esto sólo nos indica qué tan factible será que se den cambios de rumbo en la política migratoria o lo que es

lo mismo del status quo. En el caso de que existan cambios en la política, no nos dice en qué sentido irán esos cambios, es decir, si será una política más o menos restrictiva con respecto a la anterior.

Estados Unidos y Canadá han sido considerados como dos países de larga tradición migratoria y de mayor apertura hacia los flujos migratorios con respecto al resto de los países desarrollados. Desde fines del siglo XIX, han presentado algunos momentos de fuerte paralelismo en sus regulaciones migratorias y otras etapas de mayor distanciamiento, tal y como se estableció en el capítulo tres. Sin embargo, Canadá ha sido considerado como un país de mayor apertura, con una opinión favorable hacia la migración y con mejores y mayores derechos hacia los trabajadores migrantes con respecto a su contraparte estadounidense. De hecho, a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001 se consideró que Estados Unidos se volvió un país más restrictivo hacia los migrantes.

Un primer resultado importante de esta tesis fue que al definir de manera concreta la variable dependiente, es decir, las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá del 2000 al 2010 se encontró que, al comparar las leyes y admisiones de migrantes permanentes, temporales, refugiados, deportaciones y los indocumentados en el período analizado, si bien en algunas dimensiones fueron notables las diferencias entre las regulaciones de ambos países, en otras, en realidad, se encontró un comportamiento muy similar. Más aún, Canadá empezó a tener una mayor semejanza con su contraparte estadounidense en algunas categorías de su política migratoria. Con respecto a las leyes y programas, ambos casos dieron continuidad y, de hecho, reforzaron las medidas que habían aprobado desde la década de los años noventa. Por una parte, en Estados Unidos las leyes y programas tuvieron como eje central el fortalecimiento de la seguridad del territorio, tanto en sus fronteras, como al interior del mismo. Un hecho paradigmático es que las funciones de migración y naturalización pasan del Departamento de Justicia al de Seguridad Interna (DHS por sus siglas en inglés). Con las leyes de US Patriot Act del 2001, la Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act (EBSVERA) y la Secure Fence Act del 2006 se otorgaron más recursos para la protección y seguridad de la frontera y mayor vigilancia a las personas que ingresaran en territorio estadounidense. Sin duda una buena parte de las legislaciones y programas más restrictivos aprobados en Estados Unidos fueron los concernientes a la migración sin documentos. En particular con la puesta en marcha de los programas 287 g, aprobado desde 1996, y el de comunidades seguras se promovió la detención y deportación de migrantes indocumentados. Finalmente, en el caso estadounidense si bien se dieron varias propuestas para llevar a cabo una reforma

migratoria de carácter integral, ninguna de ellas fue aprobada. En ese sentido, el sistema de ingreso y admisiones no fue modificado por lo menos legalmente.

Por otra parte, en Canadá hubo una continuidad con respecto a la década de los años noventa en el fortalecimiento de las medidas migratorias para la atracción de la migración por la vía económica. De hecho, en el período analizado las leyes y programas aprobados tuvieron como finalidad acelerar la inmigración de tipo económica, tanto por la vía permanente como por la vía temporal, siendo esta última la que tuvo un mayor incremento. Por un lado, con la la reforma migratoria y la aprobación de la Immigration and Refugee Protection Act en el 2001 se favoreció la entrada de los migrantes permanentes por la vía económica, en detrimento de la migración por la reunificación familiar. Asimismo, un cambio relevante fueron los requisitos para la entrada de los migrantes económicos. Si bien continuó el sistema de puntos, a partir del 2001 se privilegió el conocimiento de idiomas por encima de la experiencia laboral, con lo cual ingresaba mano de obra calificada flexible de acuerdo con las necesidades del mercado laboral. No obstante, es importante mencionar que después del 2011 se han aprobado medidas para la atracción de migración calificada en sectores específicos y con acuerdos previos de empleo. De la misma manera, con el programa llamado *Provincial Nominee Program*, se fomentó el ingreso de los migrantes económicos permanentes y con el Canadian Experience Class se permitió la estadía permanente en territorio canadiense de migrantes temporales que hubieran estudiado y trabajado en Canadá. De hecho, uno de los cambios fundamentales en la política migratoria canadiense en el período estudiado es el incremento y tipo de programas para la atracción de trabajadores temporales no calificados. En el caso canadiense, a diferencia de su contraparte estadounidense, los esquemas de contratación de trabajadores temporales no calificados, como en la agricultura, contaban con la supervisión del estado canadiense y en algunos casos también del estado de donde provenían los trabajadores. En el período estudiado, si bien estos programas continuaron, tuvieron una menor supervisión y además entraron en competencia con otros programas aprobados como el NOC & D (2002) el cual no es un esquema bilateral con regulación por parte de los estados, sino más bien recae en los empleadores el poder de la contratación y supervisión, lo cual es similar al sistema estadounidense.

Al igual que en Estados Unidos se aprobaron medidas para reforzar la seguridad del territorio canadiense aunque no con la misma magnitud que en el caso del primero. Las medidas para controlar el ingreso por la vía del refugio se volvieron más restrictivas y, de hecho, los dos países firmaron el *Third Country Save Agreement* (2004) bajo el cual los solicitantes de refugio tendrían que hacerlo en el país al que hubieran llegado primero. Con ello se restringía sobre todo el ingreso a territorio canadiense pues lo que

solía suceder es que los migrantes llegaban primero a Estados Unidos para después quedarse en Canadá, país que históricamente se había caracterizado por su apertura hacia los refugiados.

En el período estudiado en ambos casos hay un comportamiento muy similar en los períodos en los cuales se da el crecimiento y la disminución del otorgamiento de visas para la migración, sobre todo en el caso de la migración temporal. Las diferencias más relevantes se dieron en el caso de la migración sin documentos y las deportaciones de migrantes. En el caso de la migración permanente, en los dos países tiene un comportamiento similar sobre todo del 2000 al 2006. Sin embargo, a partir del 2005-2006 hay dos cambios importantes. Por un lado, la migración por reunificación familiar cae en ambos casos, pero en Estados Unidos se recupera en el 2003 alcanzando niveles superiores al 2001, a partir del 2005; en cambio en Canadá esto no es así. Por el otro, la migración por la vía económica, en ambos casos cae a partir del 2005, pero a partir del 2007 aumenta en Canadá de manera preeminente y en Estados Unidos incluso cae aún más después del 2008.

Como se mencionó, el flujo de admisiones de migrantes temporales tuvo un comportamiento prácticamente igual en ambos países. En ambos casos creció y tuvo caídas en el 2001 y en el 2008. Sin embargo, en Canadá el crecimiento de la entrada de migrantes por la vía temporal se dio de manera más acelerada que en Estados Unidos. A partir del 2006 hay un crecimiento importante en la entrada de migrantes temporales en los dos casos, pero en Canadá desde el 2008 crece en más de un 50% con respecto al 2000, mientras que en Estados Unidos también hay un crecimiento, pero oscila entre el 20 y 35% con respecto al 2000. Incluso, en el caso canadiense a partir del 2008 la migración temporal de trabajadores fue mayor que la migración permanente por la vía de la economía, lo cual nunca antes había sucedido.

En Estados Unidos, mientras que la migración indocumentada tuvo una disminución importante a partir del 2005 y posteriormente en el 2007, las deportaciones aumentaron y en 2010 fueron más del doble de las que hubo en el 2000. En Canadá no se tiene un registro certero del ingreso de migración sin documentos aunque algunas estimaciones indican que es una cifra baja. Aunque en Canadá la cifra de deportados también creció, en Estados Unidos fue mayor el crecimiento y a un ritmo más acelerado.

Al hacer el análisis de los posibles factores que explican las diferencias y similitudes en las políticas migratorias de ambos países se pudo constatar las dimensiones más relevantes fueron la económica, la demográfica y la político institucional. Para ambos países la atracción de migrantes es fundamental para el funcionamiento de sus mercados laborales y con unas tasas bajas de crecimiento de la población y envejecimiento de la misma. Sin embargo, Estados Unidos al ser una

economía más grande que la de Canadá es un polo de atracción que le permite el ingreso constante de migrantes sin tener que llevar a cabo regulaciones para el ingreso de los mismos. De hecho, dado el sistema político resulta muy costoso llevar a cabo reformas migratorias por el número de actores y puntos de veto. En ese sentido, no existen muchos incentivos por parte de algunos actores, como los empleadores, para hacer regulaciones dado lo costoso que resulta llevar a cabo negociaciones y por los beneficios que representa tener mano de obra sin documentos.

Por el contrario, Canadá siendo una potencia media, con un relativo aislamiento geográfico y un vasto territorio, tiene mayores incentivos para contar con leyes y programas para atraer migración; lo anterior aunado a un sistema político más flexible que el estadounidense permite la creación y cambio constante de las leyes y programas migratorios.

Para entender el rumbo de las políticas migratorias en ambos países, es decir, que en Canadá hubo mayor aprobación de leyes enfocadas a lo económico y a la admisión de un mayor número de migrantes, sobre todo, por la vía temporal y en cambio en Estados Unidos hubo un mayor énfasis en la seguridad y en la restricción de migración sin documentos, fue importante el análisis de múltiples variables.

En una de las hipótesis se planteó que en el caso de Canadá la búsqueda de competitividad económica, en un periodo de crisis económica de menor impacto relativo que en el caso estadounidense, junto con actores políticos a favor de la entrada de migración que toman decisiones en un marco institucional que permite un cambio más rápido en las políticas, perfilaron las políticas migratorias canadienses en su dimensión permanente y temporal.

Efectivamente se encontró que en Canadá hay una búsqueda de mejorar la competitividad de su economía en diversos sectores, así como impulsar la productividad de las economías en las provincias. En los planes y discursos de los gobiernos liberal y reformista, se considera la entrada de migrantes como un punto básico para dar mayor competitividad a ciertos sectores de la economía canadiense. Asimismo, constantemente en los informes gubernamentales se hace mención de hacer frente al envejecimiento y bajo crecimiento de la población y se considera a la migración como un factor que puede aliviar las presiones demográficas. En la hipótesis relativa a la variable demográfica no se consideró como un factor que pudiera explicar las diferencias porque tanto la población de Estados Unidos, como la de Canadá presentan un patrón de envejecimiento. Sin embargo, de acuerdo con la información del capítulo cuatro, el envejecimiento en el caso canadiense es ligeramente mayor y el crecimiento demográfico es más lento en comparación con el caso estadounidense. En el caso canadiense, el grupo de población que se encuentra entre los 60 y los 64 años es el que

presenta un crecimiento de la población más rápido. El porcentaje de población mayor de 65 años se espera que crezca de un 12.5% en el 2000 a 26% en el 2050; en el caso estadounidense se espera que este crecimiento sea de un 12.3% a un 20.6% (Fougere y Merete, 2006; Furchgott-Rott y Sands, 2008).

Aunado a esto, Canadá tuvo un menor crecimiento de su población que en Estados Unidos, debido al declive de la tasa de fecundidad desde la década de los años sesenta. En el caso canadiense la tasa de fecundidad fue de 1.66 en el 2007, la cual es baja pues para mantener la población con un crecimiento natural se requiere que sea de 2.1 hijos por mujer (Hodgson, 2010, Nakache y Kinoshita, 2010), mientras que en Estados Unidos fue más alta 2.08 (Shrestha y Heisler. (2011).

Ahora bien, el período analizado estuvo atravesado por dos coyunturas relevantes, la de seguridad del 2001 y la recesión económica ese mismo año, así como la recesión en el 2008. Por un lado, lo que observamos en el caso canadiense es que si bien la coyuntura económica tuvo un impacto relevante, fue menor que en el caso estadounidense. La recuperación ante la recesión también fue más rápida en el caso canadiense. De hecho, para el 2010 Canadá había sido, dentro de los países, del G7 el que prácticamente se había recuperado de la recesión del 2008. Para principios del 2011, Canadá había recuperado prácticamente todos los empleos que se habían perdido, mientras que Estados Unidos no, pues de hecho fue ahí el epicentro de la crisis. La recesión económica y crisis financiera del 2008 afectó la admisión de los migrantes sólo de manera temporal en los momentos de la caída de la economía, pero no la trayectoria general, como se mencionó más arriba.

Por el otro lado, la coyuntura de los ataques del 11 de septiembre y el tema de seguridad tuvieron un efecto más bien de restricción hacia el ingreso de migrantes, sobre todo en Estados Unidos hacia la migración sin documentos. De acuerdo con la hipótesis planteada se sugirió que el tema de seguridad no fue tan relevante para Canadá pues no sufrió los atentados en su territorio y que más bien se tomaron medidas para la seguridad en la frontera dada su relación e interés por cooperar con Estados Unidos. Hubo una cooperación entre ambos países y después del 2001 firmaron el *Smart Border Agreement*, el cual contenía un apartado para asuntos fronterizos y migratorios. Uno de los puntos dentro del acuerdo fue el *Third Country Save Agreement* bajo el cual las personas tendrían que hacer su solicitud de refugio (asilo si ya estaban dentro del mismo) en el país en el que hubieran llegado primero y no como ocurría antes que la mayor parte llegaba a territorio estadounidense y al ser rechazadas sus solicitudes de asilo, solicitaban refugio a Canadá en donde las medidas eran más abiertas y había una menor probabilidad de ser detenido y deportado que en Estados Unidos.

Los autores coinciden en que en realidad la cooperación en la seguridad fronteriza tenía sentido para Canadá pues no quería que se vieran afectados sobre todo sus intereses comerciales con Estados Unidos, quien es su principal socio económico. (Hristoulas, 2010; Clarkson, 2003; Adelman, 2002). Asimismo, se encontró que la preocupación de Canadá por la seguridad era ya un tema desde la década de los años noventa y no sólo en su relación con Estados Unidos, sino también como una preocupación interna. Desde 1992, en la ley migratoria C 86 se añadió al terrorismo a la lista de exclusiones por motivos de seguridad. Asimismo, previo al 11 de septiembre del 2001 ya existía en Canadá una preocupación por el tema del refugio y la seguridad, suscitada por diversos eventos como los múltiples casos de falsificación de documentos junto con la aceptación de refugiados que, posteriormente, fueron asociados con actos terroristas. Desde la década de los años noventa se publicaron una serie de reportes para analizar y proponer medidas con respecto al ingreso de los refugiados. El último de estos reportes titulado *Refugee Protection and Border Security: Striking a Balance* fue presentado en la Cámara de Representantes en marzo del 2000 y vinculó los temas del refugio y de la seguridad. En éste, el Consejo Canadiense para Refugiados mencionó que varias comunidades de refugiados –tales como iraníes, kurdos, tamiles, argelinos- estaban siendo señaladas e investigadas por posibles vínculos con organizaciones terroristas (Aiken, 2009).

Dado el contexto anterior, por una parte favorable hacia la inmigración en buena medida por las variables económicas y demográficas, y por otra parte con cierta tendencia a la restricción bajo un marco de seguridad, también se encontró que la variable político-institucional tiene un peso importante. Esta variable permite explicar, en primer lugar, las razones por las cuales en Canadá hubo una mayor aprobación de leyes y programas migratorios que en Estados Unidos, salvo en el tema de seguridad. El sistema parlamentario canadiense cuenta con un menor número de actores y puntos de veto y existe una disciplina de partido importante por lo que no es necesario un alto consenso y de hecho no se promueven las facciones al interior de los partidos. Esto permite un mayor cambio en el *status quo* de las leyes, o dicho de otra manera la probabilidad para aprobar reformas aumenta. Si además existe una alta congruencia de intereses entre los actores de veto, entonces los procesos de toma de decisión se agilizan aún más. Asimismo, el sistema canadiense se trata de uno donde el ejecutivo tiene facultades importantes en la toma de decisiones en el tema migratorio sin tener que consultarlo con otros actores.

Al analizar la postura de los tomadores de decisión se encontró que tanto el Partido Liberal como el Reformista siguieron una tendencia similar de medidas migratorias, reforzándose aún más del 2008 al 2010. Hubo una convergencia de

intereses más bien hacia una postura a favor de la entrada de migrantes. Como se mencionó en el capítulo cinco en Canadá los partidos políticos guardan una postura más bien pro inmigrante (Reitz, 2011; Bloemraad, 2012). La posición que anteriormente tenían los partidos con respecto al tema migratorio, donde el Partido Liberal era pro inmigrante y el Partido Reformista, que era el más antinmigrante, ha ido cambiando y, de hecho, en el período analizado este último expresó apoyo a los migrantes. Esto ha sido sobre todo en la cantidad de migrantes que entran en territorio canadiense, pues con respecto a la integración de los mismos aún existen diferencias, aunque en éstas no existe partido alguno que se posicione en el extremo de rechazo a la inmigración. Varios autores han coincidido en que la razón por la cual los partidos se han mostrado a favor de la inmigración se debe a los beneficios electorales.

Asimismo, cuando se analizan las políticas migratorias aprobadas del 2000 al 2006 durante la gestión del Partido Liberal, no hay una diferencia significativa en la siguiente administración. De hecho, se observó una continuidad en las leyes y programas. Por ejemplo, Si bien con Stephen Harper se restringen más ciertas medidas y condiciones de ingreso de la migración, sobre todo con los migrantes temporales y refugiados, también es cierto que esto se venía planteando y aplicando desde sus antecesores con el Partido liberal en el gobierno.

Como se mencionó más arriba, la estructura institucional en el caso canadiense favoreció la toma de decisiones y aprobación de medidas migratorias al tener menor un menor número de actores y puntos de veto y donde el Ejecutivo tiene amplias facultades para tomar medidas en el rumbo de la política migratoria. Por ejemplo, Harper pudo aprobar la ley C 78 con la cual se buscaba el ingreso de migrantes económicos a Canadá con base en las prioridades económicas del país según las demandas específicas del mercado laboral. Aunado a esto se encuentra el hecho de que a partir del 2001 cada vez más las provincias tenían la facultad de atraer la mano de obra necesaria de acuerdo con sus necesidades económicas.

El tema donde hubo mayor debate entre los partidos fue en el caso de los refugiados y las medidas de seguridad en el territorio canadiense. Por ejemplo, en el debate entre los miembros de diferentes partidos en la Cámara de Representantes se dio más bien en torno a las medidas de seguridad y las políticas hacia los refugiados propuestas por el gobierno de Jean Chretien y plasmadas en la propuesta de ley de la Immigration and Refugee Protection Act del 2001. Por un lado, la Canadian Alliance apoyaban las medidas de seguridad; por el otro, el *Bloque Québécois* y el *New Democratic Party* se manifestaron en contra de la propuesta de ley sobre todo con las cláusulas donde aumenta el poder del gobierno para la detención de los inmigrantes y refugiados.

Lo anterior explica la aprobación de políticas y admisiones anuales para la migración permanente, sobre todo por la vía económica, incluso en detrimento de la migración vía la reunificación familiar, y para el ingreso de la migración temporal. Cabe mencionar que incluso también la reducción del gasto en la economía canadiense en ciertos sectores, como los servicios dirigidos a los migrantes, por ejemplo educativos (clases de idiomas) también influyó en la atracción de migrantes que por su nivel educativo tenderán a requerir menos de dichos servicios, como en el caso de los migrantes calificados, tal y como ha sido señalado por otros autores.

En el caso estadounidense, como parte de las hipótesis se planteó que su geopolítica lo sitúa en una posición de mayor ventaja relativa frente a Canadá pues tiene una economía más grande, por ende resulta un polo de atracción de migrantes, con una frontera al sur hacia una región emisora de migrantes. No obstante, factores coyunturales como la crisis de seguridad y la recesión económica impactaron más bien hacia la restricción de su política migratoria. Asimismo, la estructura del sistema político hace más difícil la construcción de consensos y más aún con una divergencia de intereses entre los tomadores de decisiones, donde se esperaba la prevalencia de una postura más bien antinmigrante, en particular hacia la migración sin documentos.

Al analizar el contexto en Estados Unidos en el período encontramos que fue uno que promueve la mayor restricción de la migración en términos relativos. Primero, la crisis de seguridad y, posteriormente, la recesión económica son factores que tuvieron un mayor impacto que en Canadá y, por ende, perfilaron la política migratoria estadounidense de manera más restrictiva en comparación con la canadiense.

Al igual que en el caso canadiense, la estructura del mercado laboral en Estados Unidos atrae mano de obra migrante. Sin embargo, hubo un contexto de recesión económica en el 2001 y de crisis financiera en el 2008. La tasa de desempleo en Estados Unidos alcanzó el 10.9% en 2009 y hubo una pérdida de 8.4 millones de trabajos. La recuperación ante la recesión fue lenta pues para principios del 2011 la tasa de desempleo, en Estados Unidos continuó en 9.5%.

La recesión económica (2001) y la crisis financiera junto con la recesión del 2008 tuvieron un efecto hacia la restricción de la migración temporal, permanente por la vía económica y la migración sin documentos, aunque sin duda dicha disminución fue mayor en el 2008. El contexto de seguridad también fue importante como se planteó en las hipótesis. En realidad se aprobaron leyes y programas y/o pusieron en marcha medidas que se habían aprobado desde la década de los años noventa, en materia de seguridad y migración. Por ejemplo, se aprobaron la US Patriot Act del 2001, la Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act (EBSVERA) y la Secure Fence Act del 2006, las cuales tienen sus antecedentes en las leyes aprobadas en la década de los años

noventa; más aún la puesta en marcha de la medida 287 g para la detención de migrantes sin documentos bajo el gobierno de Obama ya se había aprobado desde 1998, pero no se había puesto en marcha.

Bajo este contexto, al analizar la variable político-institucional podemos concluir que, en sentido general, en Estados Unidos, la estructura institucional promueve una permanencia del *status quo* en las legislaciones, en mayor medida que en el caso canadiense. Lo anterior se explica porque hay un mayor número de puntos y actores de veto y el legislativo tiene mayores facultades para la toma de decisión en el tema migratorio que el Ejecutivo. Por lo tanto, la toma de decisiones y la aprobación de leyes lleva más tiempo y requiere de mayor negociación que en el caso canadiense.

Si a esto añadimos que los tomadores de decisión no tienen tanta congruencia de intereses como sí sucede en Canadá, la posibilidad de aprobar leyes y programas se reduce. En ese sentido se puede comprender la tendencia a continuar con las leyes y programas de migración y seguridad que se aprobaron desde la década de los años noventa sin la aprobación de una reforma migratoria.

Más allá de que los actores políticos tuvieron una postura antinmigrante, como se planteó en la hipótesis, en realidad se encontró que los tomadores de decisión tuvieron una convergencia de intereses en establecer medidas para fortalecer la seguridad del territorio pues tienen incentivos para aprobar medidas de control migratorio y, en cambio, votar en contra de las mismas les resulta sumamente costoso en términos electorales. El tema de reforzar la frontera es un *valence issue*, es decir, un asunto en el cual la mayor parte de los candidatos y los votantes están de acuerdo. Para los políticos es fácil defender o apoyar medidas para reforzar los asuntos migratorios y es más fácil tanto para el Congreso como para el Ejecutivo aprobar y poner en marcha más medidas de seguridad y de protección de la frontera, pues genera más apoyo entre los votantes, que retractarse de las mismas o de ampliar los beneficios para los migrantes. De acuerdo con lo expuesto en el capítulo cuatro, las encuestas de opinión pública han mostrado que la mayoría de la población apoya y, de hecho, aprueba las medidas de seguridad en la frontera y en el territorio.

A la par que se aprobaron en el Congreso medidas para asegurar la frontera, el territorio y tener mayor control y penalización hacia la migración sin documentos, durante el período estudiado, se plantearon varias propuestas de reforma migratoria, incluyendo medidas para la atracción de migración permanente y temporal y ninguna de ellas fue aprobada. Al igual que en el caso de Canadá, no hay una diferencia significativa en el partido que esté en el poder. Esto quiere decir que tanto con el Partido Republicano, como con el Partido Demócrata en el Ejecutivo en el período analizado se llevaron a cabo medidas similares y de hecho hubo una continuidad en las acciones

ejecutadas. Es más en el gobierno de Barack Obama el número de deportaciones creció de manera importante con respecto a los años previos. La diferencia con respecto a Canadá, es que al interior de los partidos hay una mayor divergencia de posturas, y dada la estructura del sistema político, se forman cuatro coaliciones diferentes en cuanto a su posición con respecto al ingreso de migrantes y los derechos para los mismos. Asimismo, a diferencia del caso canadiense, en Estados Unidos hay posturas más radicales y antinmigrantes, tal y como fue con el *Tea Party*.

La divergencia de intereses entre los actores es mayor que en Canadá, se forman coaliciones que van más allá de los partidos, es decir, hay una división al interior de los partidos con respecto al tema (Paral, 2006; Tichenor, 2013; Rosenblum, 2011). En ese sentido, los legisladores en Estados Unidos responden más bien a sus distritos electorales, así como a los grupos de interés. Con base en la clasificación de Tichenor (2013) se identificaron cuatro tipos de posturas al interior del Congreso estadounidense, dependiendo si apoyan mayores niveles de inmigración o no y si están a favor o no de una mayor expansión de los derechos de los migrantes (Martin, 2013; Tichenor, 2013). En la primera de ellas estarían quienes abogan por una expansión de la inmigración, así como los derechos de los inmigrantes. Bajo la segunda postura, sus integrantes, por ejemplo algunos congresistas apoyados por empleadores, igualmente quieren una expansión de la migración, pero no necesariamente de los derechos de los mismos. En realidad están más bien interesados en extender los programas de trabajadores temporales y de ampliar las visas por la vía económica. Los miembros de la tercera postura abogan por bajos niveles de inmigración, pero una expansión de derechos, específicamente están en contra de la entrada de migración sin documentos pues consideran que beneficia a los empleadores, pero no a los trabajadores locales o a los desempleados. Asimismo, abogan por las sanciones a empleadores y están en contra de los programas de trabajadores temporales pues consideran que en ellos los trabajadores están sujetos a la explotación por parte de los empleadores (aquí estarían algunos sindicatos y demócratas moderados). La última postura, integrada por miembros sobre todo del partido republicano y por organizaciones conservadoras, apoya los bajos niveles de inmigración así como una restricción o la no expansión de los derechos en particular de los migrantes sin documentos.

El proceso para llegar a acuerdos y aprobar una reforma migratoria entre las distintas coaliciones se vuelve más complicado y lleva más tiempo y, al mismo tiempo, las propias coyunturas del período analizado condujeron a que no hubiera incentivos para tener una reforma migratoria integral. Los períodos electorales, como momentos coyunturales, son clave para que los candidatos presenten sus propuestas de reforma migratoria tal y como sucedió en el 2004 ante la reelección de George W. Bush, y en

2007 con Barack Obama. Al mismo tiempo, los momentos de crisis económica no sólo restringen la migración sino que desincentivan la discusión para los llevar a cabo cambios integrales en materia migratoria, tal y como sucedió en el 2008.

Como reflexión final, para futuras investigaciones resultaría importante analizar la tendencia de los últimos años (2010 a 2015) de las políticas migratorias de Estados Unidos y Canadá, no sólo en el ámbito de las leyes y programas para la admisión de los migrantes, sino también en lo que se refiere a la integración de los mismos. Con ello, se podría tener una visión más completa de cuán liberales o restrictivos son los estados receptores hacia los inmigrantes. Para enriquecer los análisis comparativos en el estudio de las políticas migratorias sería interesante realizar una comparación entre la región de América del Norte y Europa, específicamente Estados Unidos y algún país europeo importante en la recepción de migrantes y ver cuáles son las variables más importantes del modelo planteado en la presente tesis para explicar las similitudes y diferencias entre las políticas migratorias de dichos casos.

REFERENCIAS

- Abrahams, Franklin (1984). "American immigration policy: how strait the gate?", en Richard Hofstetter. *US Immigration Policy*. Estados Unidos: Duke University Press.
- Abu-Laban, Yasmeen (2004). "Jean Chretien's immigration legacy", *Review of Constitutional Studies*, enero.
- Adelman, Howard (2002). "Canadian Borders and Immigration Post 9/11", *International Migration Review*, vol. 36, núm. 1.
- _____ (2002b). "Refugees and Border Security Post-September 11", *Refugee*, vol. 20, núm. 4.
- Aiken, Sharryn (2009). "National Security and Canadian Immigration: Deconstructing the Discourse of Trade-Offs", en François Crépeau (ed.), *Les migrations internationales contemporaines: Une dynamique complexe au coeur de la globalization*, Canadá: Universidad de Montreal.
- Akbari, Ather H. y Martha MacDonald (2014). "Immigration Policy in Australia, Canada, New Zeland and the United States", *International Migration Review*, vol. 48, núm. 3.
- Alarcón, Rafael (2000). "Migrants of the information age: Indian and Mexican engineers and regional development in Silicon Valley" Working Paper, num 16, Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California, San Diego.)
- Aleinikoff, Alexander (1996). "United States Refugee Law and Policy: Past, Present and Future", en Alan B. Simmons (ed.), *International Migration, Refugee Flows and Human Rights in North America: the Impact of Trade and Restructuring*. Nueva York: Center for Migration Studies.
- Andreas, Peter (1999). "The Escalation of U.S Immigration Control in the Post-NAFTA era" *Political Science Quarterly*. vol. 113., núm. 4.
- Aragonés, Ana María y Uberto Salgado (2011). "Mercados de trabajo en la economía del conocimiento" en Ana María Aragonés (coord.), *Mercados de Trabajo y Migración Internacional*. México: UNAM.
- Ariza, Marina (2009). "Una mirada comparativa a la relación entre migración y mercados de trabajo femeninos en el contexto de la globalización: el caso del servicio doméstico" en Liliana Rivera Sánchez y Fernando Lozano Ascencio (coords.), *Encuentros disciplinarios y debates metodológicos. La práctica de la investigación sobre migraciones y moviidades*, México: UNAM-CRIM-Miguel Ángel Porrúa.
- Ariza, Marina y Luciana Gandini (2012). "El análisis comparativo cualitativo como estrategia metodológica", en Marina Ariza y Laura Velasco (coords.), *Métodos cualitativos y su aplicación empírica. Por los caminos de la investigación sobre migración internacional*. México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y el Colegio de la Frontera Norte.

- Artola, Juan (2008). "Las migraciones en la agenda internacional", en Daniel Villafuerte Solís y Carmen García Aguilar (coords.), *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, México: Miguel Ángel Porrúa-Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas.
- Bakewell, Olivier, Hein de Haas y Agnieszka Kubal (2011). "Migration Systems, pioneers and the role of agency", *Working paper del International Migration Institute* 48, Inglaterra: Universidad de Oxford.
- Baker, Peter (2010). "Obama Urges Fix to 'Broken' Immigration System", New York Times, 1 de Julio, (en línea <http://www.nytimes.com/2010/07/02/us/politics/02obama.html? r=0>).
- Banco Mundial (2004). *Globalization: International Trade and Migration*, EUA: Banco Mundial.
- Bauböck, R. (1994). *Transnational Citizenship: Membership Rights in International Migration*. Londres: Edward Elgar.
- Bedoya, María Rocío (2009). "Las potencialidades del institucionalismo histórico centrado en los actores para el análisis de la política pública. Contingentes de trabajadores extranjeros en España", *Estudios Políticos*, núm. 35, julio-diciembre.
- Bernhard, Judith, Patricia Landolt y Luin Goldring (2008). "Transnationalizing Families: Canadian Immigration Policy and the Spatial Fragmentation of Caregiving among Latin American Newcomers", *International Migration*, vol. 46, núm. 3.
- Biles, John (2008). "Integration policies in English Speaking Canada", en John Biles, Meyer Burstein y James Frideres (eds.), *Immigration and Integration in Canada in the twenty first century*, Canadá: Metropolis-McGill-Queen's University Press.
- Bissett, James (2008). "Security threats in Immigration and Refugee Policies" en Alexander Moens y Martin Collacott (eds.), *Immigration Policy and the terrorist threat in Canada and the US*. Canada: Fraser Institute.
- Bloemraad, Irene (2005). "Of Puzzles and Serendipity: Doing Research with Crossnational Comparisons and Mixed Methods" en Louis DeSipio, Sherrie Kossoudji y Manuel García y Griego (eds.), *Research Methods Choices in Interdisciplinary Contexts: War Stories of New Scholars*. (por publicarse).
- _____ (2006). "Becoming a Citizen in the U.S and Canada: Structured Mobilization and Immigrant Political Incorporation". *Social Forces*, vol. 85, núm. 2.
- _____ (2011). "Two Peas in a Pod", "Apples and Oranges", and other food metaphors: Comparing Canada and the United States", *American Behavioral Scientist*, vol. 55, núm. 9.
- _____ (2012). "Understanding 'Canadian Exceptionalism' in immigration and pluralism policy", Washington: Migration Policy Institute (en línea www.migrationpolicyinstitute.org).

- Body-Gendrot S. y M.A. Schain (1992). "National and Local Politics and the Development of Immigration Policy in the United States and France: A Comparative Analysis" en D.L Horowitz y G. Noriel (eds.), *Immigrants in Two Democracies: French and American Experience*, Nueva York: Nueva York University Press.
- Boswell, Christina (2007). "Theorizing migration policy: is there a third way?", *International Migration Review*, vol. 41, núm. 1, primavera.
- _____ (2007b). "Migration control in Europe after 9/11: explaining the absence of securitization", *JCMS Journal Compilation*, vol. 45, núm. 3.
- Breunig, Christian y Adam Luedtke (2008). "What motivates the gatekeepers? Explaining governing party preferences on immigration", *Governance: an International Journal of Policy, Administration and Institutions*, vol. 21, núm. 1.
- Briggs, Vernon (1996). "International Migration and labour mobility. The receiving countries" en Julien Van den Broeck. *The Economics of Labour Migration*. Gran Bretaña: Edward Elgar Publishing Limited.
- Bruni, Frank (2000). "Bush seeks to boost image with minorities", *New York Times*, Julio 6 (en línea <http://www.nytimes.com/2000/07/06/us/bush-seeks-to-boost-image-with-minorities.html?scp=24&sq=Bush+immigration+policy&st=nyt>).
- Bumiller, Elisabeth y Eric Lipton (2005). "Bush Renews Push for Immigrant Worker Plan", *New York Times*, 19 de octubre (en línea <http://www.nytimes.com/2005/10/19/politics/19immig.html>).
- Calavita, Kitty (2006). "Contradicciones estructurales en la política de inmigración: los casos de la Europa del sur y de los Estados Unidos" en *Reis*, núm. 116.
- _____ (1994). "U.S. Immigration and Policy Responses: The Limits of Legislation". Wayne A. Cornelius, Philip Martin y James F. Hollifield (eds.), *Controlling Immigration. A Global Perspective*. EUA: Stanford University Press.
- _____ (1992). *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the INS*. London: Routledge.
- Cámara de Comercio de Canadá (2008). "Canadian Experience Class CEC", Ottawa: CIC (en línea <http://www.chamber.ca/Images/uploads/Reports/canadian-experience-class-cic.pdf>).
- Canadian Visa Bureau, "Canadian Political Parties Reveal Stance on Canadian Immigration" en línea <http://www.visabureau.com/canada/news/26-04-2011/canadian-political-parties-reveal-stance-on-canada-immigration.aspx>
- Canales, Alejandro (2002), "Migración y Trabajo en la era de la globalización: el caso de la migración México-Estados Unidos en la década de 1990", en *Papeles de Población*, Universidad Autónoma del Estado de México, núm. 23, julio-septiembre.

- Canon, David y Katherine Cramer (2004). "George W. Bush and the politics of gender and race", en Colin Campbell y Bert A. Rockman (eds). *The George W. Bush Presidency. Appraisals and Prospects*. Washington: CQ Press.
- Carpentier, Michael Lawrence (2007). "Canada and 9/11: Border Security in a New Era", Tesis de Maestría Universidad de Saskatchewan, Canadá.
- Carreón-Diez, Mónica (2008). "Immigration and Antiterrorist Policies: An Analysis of Canada and United Kingdom", Tesis de Maestría, Toronto: Universidad de Ryerson.
- Carter, Tom, Manish Pandey y James Townsend (2010). "The Manitoba Provincial Nominee Program. Attraction, integration and Retention of Immigrants", núm. 10, octubre, IRPP Study (www.irpp.org).
- Castells, M. 1975 "Immigrant Workers and Class Struggles in Advanced Capitalism: The Western European Experience," *Politics and Society*, vol. 5, núm. 1.
- Castles, Stephen y Godula Kosack (1985). *Immigrant Workers and Class Structure in Western Europe*. New York: Oxford University Press.
- Castles, Stephen y Raúl Delgado Wise (2007). "Introducción. Migración y Desarrollo: perspectivas desde el sur" en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise coords., *Migración y Desarrollo. Perspectivas desde el Sur* (México: Universidad Autónoma de Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa/ Secretaría de Gobernación/ Organización Internacional para las Migraciones).
- Castles, Stephen (2007). "Una comparación de la experiencia de cinco importantes países de emigración", en Stephen Castles y Raúl Delgado Wise coords., *Migración y Desarrollo. Perspectivas desde el Sur* (México: Universidad Autónoma de Zacatecas/ Miguel Ángel Porrúa/ Secretaría de Gobernación/ Organización Internacional para las Migraciones).
- _____ (2006). "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias" en Alejandro Portes y Josh Dewind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración.
- CBC News, "Vote compass: Immigration and Multiculturalism the parties' positions", en línea <http://www.cbc.ca/news/politics/canadavotes2011/story/2011/04/08/cv-election-compass-immigration-multiculturalism.html>
- Challinor A. E (2011). "Canada's Immigration Policy: a Focus on Human Capital". Washington: Migration Policy Institute (en línea <http://www.migrationpolicy.org/article/canadas-immigration-policy-focus-human-capital>).
- Chiswick, Barry y Hatton Timothy (2002). "International Migration and the Integration of Labour Markets". IZA DP, núm. 559. Discussion Paper Series.
- Citizenship and Immigration Canada CIC (2008). "Specific eligibility Criteria. Federal Skilled Workers", (en línea <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/skilled/apply-who-instructions.asp#list>).

- _____ (2010). Canada Facts and Figures: Immigrant Overview. Ottawa: CIC.
- _____ (2010). "Annual Report to Parliament on Immigration 2004" Gobierno de Canadá (en línea <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/immigration2004.asp#s200>)
- CIC, "Canadian political parties competing for immigration vote" (en línea <http://www.cicnews.com/2006/09/canadian-political-parties-competing-immigrant-vote-0981.html>)
- Clarkson, Stephen (2003). "The view from the attic. Toward a gated continental community?", en Peter Andreas y Thomas J. Biersteker, *The rebordering of North America*, Gran Bretaña: Routledge.
- Collier, David (2011). "Understanding Process Tracing". *Political Science and Politics*, vol. 44, núm. 4.
- Collacott, Martin (2003). "Canada's Immigration Policy: The Need for Major Reform". Documento de Trabajo del Fraser Institute. Canada: Fraser Institute.
- Cornelius, Wayne, Martin Philips y James Hollifield (eds.). (1994). *Controlling Immigration: a global perspective*. Stanford California: Stanford University Press.
- Cornelius, Wayne (2001), "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of US Migration Control Policy", *Population and Development Review*, vol. 27, núm. 4, diciembre.
- _____ (2008). "Reforming the management of Migration Flows from Latin America to the United States". Working Paper 170 Center for Comparative Immigration Studies. San Diego: UCSD.
- Cornelius, Wayne y Marc Rosenblum (2004). "Immigration and Politics". Documento de Trabajo no. 105 del Center for Comparative Immigration Studies. California San Diego: UCSD.
- Craig, Richard Blythe (1971). *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*, Austin: Universidad de Texas.
- Crepeau, F y Nakache (2006). "Controlling Irregular Migration in Canada: Reconciling Security Concerns with Human Rights Protection", *IRPP Choices*, vol. 12, núm. 1.
- CNN (2010). "Obama seeks middle ground on immigration reform", 2 de julio, (<http://www.cnn.com/2010/POLITICS/07/01/pol.obama.immigration/index.html>)
- Dayton-Johnson, Jeff, Louka Katseli, Gregory Maniatis, Rainer Münz y Demetrios Papademetriou, *Gaining from Migration. Towards a new mobility system*, EUA, OCDE.

Délano, Alejandra y Mónica Serrano (2010). "Flujos migratorios y seguridad en América del Norte", en Francisco Alba, Manuel Ángel Castillo y Gustavo Verduzco (coords.), *Migraciones Internacionales*. México: El Colegio de México.

Department of Homeland Security DHS (2012), "Yearbook of Immigration Statistics", EUA: DHS (en línea <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-legal-permanent-residents>).

Department of Homeland Security DHS (2011). "FY 2011 Budget in Brief", Washington DC, DHS (en línea http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget_bib_fy2011.pdf).

_____ (2008). "FY 2008 Budget in Brief", Washington DC: DHS (en línea http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/budget_bib_fy2008.pdf).

_____ (2005), "Budget in Brief Fiscal Year 2005", Washington DC: DHS (en línea http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/FY_2005_BIB_4.pdf).

Department of Finance (2006). *Advantage Canada: Building a Strong Economy for Canadians*, Ottawa: Department of Finance (<http://www.fin.gc.ca/ec2006/pdf/plane.pdf>)

De Sipio Louis y Rodolfo de la Garza (1998). *Making Americans, Remaking America. Immigration and Immigration Policy*. EUA: Westview Press.

Divine R (1957), *American Immigration Policy, 1924-1952*, New Haven: Yale University Press.

DeVoretz Don J. y Philip Hanson (2003). "Sourcing out Canada's Refugee Policy: The Safe Third Country Agreement", Vancouver: Centre of Excellence Research on Immigration and Integration in the Metropolis.

DeVoretz Don J. (2006). "A History of Canadian Recruitment of Highly Skilled Immigrants: 1980-2001", *Discussion Paper Series*, Julio.

Drache, Daniel (2008). "Canada-US Relations and the Impermeable Border Post 9/11: The Co-Management of North America", *CONfines*, vol. 4, núm. 7.

Escalante, Sebastián (2003). "Migración temporal para el suministro de servicios: ¿retos para la liberalización comercial en el marco del GATS?". Ma. Cristina Rosas (coord.), *La OMC y la Ronda de Doha: ¿proteccionismo vs desarrollo?* México: UNAM.

Espenshade T.J y K. Hempstead (1996). "Contemporary American Attitudes towards U.S. immigration", *International Migration Review*, núm. 30.

Estebán Valeriano y Ana López-Sala (2010). "En torno al mosaico canadiense. Una reflexión sobre la gestión política de inmigración en Canadá", *Arbor, Ciencia, pensamiento y cultura*, núm. 744.

Ette, Andreas y Jürgen Gerdes (2007). "Against Exceptionalism: British Interests for Selectively Europeanizing its Immigration Policy" en Faist, Thomas y

Andreas Ette (eds.) *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between autonomy and the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.

Facchini, Giovanni, Anna María Mayda y Prachi Mishra (2009). "Do Interest Groups affect US Immigration Policy?", *IZA Working Paper* (en línea <http://ftp.iza.org/dp3183.pdf>).

Faist, Thomas y Andreas Ette (eds.) (2007). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between autonomy and the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.

Farfán Mendoza, Guillermo (2007). "El Nuevo institucionalismo histórico y las políticas sociales". *Polis*, vol. 3, núm. 1.

Fergusson, Ian (2011). "United States-Canada: Trade and Economic Relationship. Prospects and Challenges", CRS Report for Congress. Washington: Congressional Research Service.

Ferrer, Ana, Garnett Picot y W. Craig Riddell (2014). "New Directions in Immigrant Policy: Canada's Evolving Approach to the Selection of Economic Immigrants". Iza Discussion Paper No. 8682.

Fetzer, Joel (2000). *Public Attitudes toward Immigration in the United States, France and Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fitzgerald, Keith (1996). *The Face of the Nation. Immigration, the State and the National Identity*. Estados Unidos: Stanford University Press.

Finance Alberta (2011). "A comparison of US Canadian economic recoveries", (<http://www.finance.alberta.ca/aboutalberta/spotlights/2010-1021-comparision-us-canadian-economic-recoveries.pdf>).

Flores Vega, María del Carmen (2010). "Seguridad Nacional, Migración y Protección de las Fronteras en Estados Unidos en la administración de George W. Bush". Tesis de Maestría. México: UNAM.

Freeman, Gary y Alan Kessler (2008). "Political Economy and Migration Policy", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 34, núm. 4.

Freeman, Gary (2005). "Political Science and Comparative Immigration Politics" en Michael Bommes y Eva T. Morawska (eds.), *International Migration Research: Constructions, omissions and the promises of interdisciplinarity*. Inglaterra: Ashgate Publishing.

_____ (1995). "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States". *International Migration Review*, vol. 29, núm. 4.

Friesen, Joe y Julian Sher (2011). "How Courting the immigrant vote paid off for the Tories", *Globe and Mail*, (en línea <http://www.theglobeandmail.com/news/politics/how-courting-the-immigrant-vote-paid-off-for-the-tories/article578608/>).

- Furchtgott-Roth y Christopher Sands (2008). "Labour Market Challenges in the United States and Canada", Paper presentado en el seminario United States-Canada Hudson Institute.
- García y Griego, Manuel y Mónica Vereá (1988). *México y Estados Unidos. Frente a la migración de indocumentados*. México: Unam-Miguel Ángel Porrúa.
- García y Griego, Manuel (1994). "Canada: flexibility and control in immigration and refugee policy" en Wayne A. Cornelius, Philip L. Martin y James Hollifield. *Controlling Immigration. A Global Perspective*. EUA: Stanford University Press.
- Gauvreau Catherine y Glynis Williams (2002). "Detention in Canada: Are We on The Slippery Slope?", *Refugee*, vol. 20, núm. 3.
- Geddes, Andrew (2001). "International Migration and State Sovereignty in an Integrating Europe". *International Migration*. vol. 39. núm. 6.
- _____ (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. Londres: Sage Publications.
- George, Alexander y Andrew Bennett (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- German Marshall Fund of the United States (2011). "Transatlantic Trends: Immigration-Key Findings 2010", Washington DC: German Marsall Fund of the United States.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Estados Unidos: Cambridge University Press.
- Ghosh, Bimal (2000). "Towards a New International Regime for Orderly Movements of People" en Bimal Ghosh, *Managing Migration: Time for a New International Regime?* Nueva York: Oxford University Press.
- Giorguli, Silvia, Selene Gaspar y Paula Leite (2006). *La migración mexicana y el Mercado de trabajo estadounidense, tendencias, perspectivas y ¿oportunidades?*, México: CONAPO.
- Givens, Terry y Adam Luedtke (2005). "European Immigration Policy in Comparative Perspective: Issue Salience, Partisanship and Immigrant Rights", *Comparative European Politics*, núm. 3.
- Glazer, Nathan (1998), "Governmental and Nongovernmental roles in the absorption of immigrants in the United States", en Peter H. Schuck y Rainer Münz (eds.), *Paths to inclusion. The integration of Migrants in the United States and Germany*, EUA, Berghahan Books.
- Gobierno de Canadá (2012). Justice Laws Website-IRPA (en línea <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/acts/i-2.5/index.html>).
- Graeme, Hugo (2014). "Change and Continuity in Australian International Migration Policy". *International Migration Review*, vol. 48, núm. 3.
- Green Alan y David Green (2004). "The goals of Canada's immigration policy: a historical perspective", *Canadian Journal of Urban Research*, junio.

-
- _____ (1999). "The Economic goals of Canada's Immigration Policy: Past and Present", *Canadian Public Policy-Analyses de Politiques*, vol. XXV, núm. 4.
- Greenhouse, Steven (2000). "Ideas and Trends: About Face; Guess who's Embracing Immigrants Now?", *New York Times*, 5 de marzo (en línea <http://www.nytimes.com/2000/03/05/weekinreview/ideas-trends-about-face-guess-who-s-embracing-immigrants-now.html?scp=8&sq=Bush+immigration+policy&st=nyt>).
- Guarnizo, Luis Eduardo, Alejandro Portes y William Haller (2003). "Assimilation and Transnationalism: Determinants of transnational political action among contemporary migrants" en *The American Journal of Sociology*, vol. 108, núm. 6, mayo.
- Gutiérrez-Haces, Teresa (2011). "Canadá ante los efectos de arrastre de la crisis financiera estadounidense", *EconomíaUnam*, vol. 9, núm. 27.
- Hainmueller, Jens y Daniel Hopkins (2012). "The Hidden American Immigration Consensus. A Conjoint Analysis of of Attitudes Toward Immigrants", Documento de Trabajo MIT. Massachusetts: MIT Political Science Department.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1996). "Political Science and the three new institutionalisms", *Political Studies*. vol. 44.
- Hammar, Thomas (1985). *European Immigration Policy*. Nueva York: Cambridge University Press
- Hanson, Gordon H (2006). "Illegal Migration from Mexico to United States", *Journal of Economic Literature*, vol. 44, no. 4, diciembre (EUA: American Economic Association).
- Hardcastle, Leonie, Andrew Parkin, Alan Simmons y Nobuaki Suyama (1994). "The making of immigration and refugee policy: politicians, bureaucrats and citizens", Howard Adelman et al, ed. *Immigration and Refugee Policy*, Canada: University of Toronto Press.
- Hatton Timothy J. y Jeffrey G. Williamson (2005). "A Dual Policy Paradox: Why have trade and immigration policies always differed in labor-scarce economies?" NBER Working Paper, Núm. 11866, Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Haus, Leah (1995). "Opening in the Wall, Transnational Migrants, Labour Unions and US Immigration Policy". *International Organization*, vol. 49, núm. 2.
- Hawkins, Freda (1974). "Canadian Immigration Policy and Management", *International Migration Review*. Vol. 8 núm, 2.
- Hawkins, Freda (1998). *Canada and Immigration: Public Policy and Public Concern*, Montreal: McGill-Queen's University Press.
- _____ (1991). *Critical Years in Immigration: Canada and Australia Compared*. Montreal: McGill-Queen's University Press.

- Held, David y Anthony McGrew, (2000). *The Global Transformations Reader. An Introduction to the Globalization Debate*. Gran Bretaña: Polity.
- Hennebry, Jenna (2012). Permanently Temporary? Agricultural Migrant Workers and their integration in Canada, IRPP Study, no. 26 (en línea www.irpp.org)
- Hiebert, Daniel, Jock Collins y Paul Spoonley (2003). "Uneven Globalization: Neoliberal Regimes, Immigration, and Multiculturalism in Australia, Canada and New Zealand", Documento de Trabajo No. 03-05, Vancouver Centre of Excellence Research on Immigration and Integration in the Metropolis (RIIM).
- Hix Simon y Abdul Noury. (2007) "Politics, not economic interests: determinants of migration policies in the European Union", *The International Migration Review*, primavera 41:1.
- Hodgson, Glen (2010). "Canada´s future labour market: immigrants to rescue?", *Options Politiques*.
- Hofer Michael, Nancy Rytina y Bryan C. Baker (2010). "Estimates of the Unauthorized Immigrant Population Residing in the United States: January 2009", *Population Estimates*. Estados Unidos: Homeland Security (Office of Immigration Statistics). (documento en línea, consultado el 25 de Julio de 2012 http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/statistics/publications/ois_ill_pe_2009.pdf)
- Hoerder, Dirk (1999). *Creating Societies. Immigrant Lives in Canada*. Canada: McGill Queens University Press.
- Hollifield, James F. (2000). "Migration and the 'New' International Order: The missing regime" en Bimal Ghosh, *Managing Migration: Time for a New International Regime?* (Nueva York: Oxford University Press).
- _____ (1992). *Immigrants, markets and states*. Cambridge: Harvard University Press.
- _____ (1992b). "Migration and International Relations: Cooperation and Control in the European Community", *International Migration Review*, vol. 26, núm, 2.
- Hoffmann-Nowotny, H.J (1985). "Switzerland" en T. Hammar (ed.), *European Immigration Policy: A Comparative Study*, Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (2006). "El emergente Estado Migratorio", en Alejandro Portes y Josh Dewind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, México: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas, Instituto Nacional de Migración.
- House of Representatives (2007). "How are laws are made" (revisado y actualizado por John Sullivan). Washington: US Government Printing Office.
- Hristoulas, Athanasios (2010). "La política de seguridad canadiense: pasado, presente y futuro", en Raúl Benitez Manaut (coord.), *Seguridad y defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*, El Salvador: Woodrow Wilson International Center for Scholars, FundaUngo.

- Hristoulas, Athanasios, Claude Denis y Duncan Wood (2005). *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*. México: Miguel Ángel Porrúa-ITAM.
- Hsu, Spencer (2009). "Little New in Obama's Immigration Policy", *Washington Post*, (en línea www.washingtonpost.com).
- Human Rights Research and Education Center (2012). "Refugee Statistics 1898-2011" Canadá: Universidad de Ottawa (en línea <http://www.cdp-hrc.uottawa.ca/projects/refugee-forum/projects/Statistics.php>).
- Hunt, Valerie (2006). "Political implications of U.S. public attitudes toward immigration on the immigration policymaking process". (en línea <https://www.dallasfed.org/assets/documents/research/pubs/migration/hunt.pdf>).
- INE (Instituto Nacional de Estadística), (2007), *Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007*, <http://www.ine.es/prodyser/pubweb/eni07/eni07.htm>, Consultado el 15 de abril de 2010.
- Jackson, Robert, Gregory Mahler, Holly Teeters-Reynolds y Carl Hodge (2004). *North American Politics. Canada, US and Mexico in a comparative perspective*. Toronto: Pearson-Prentice Hall.
- Jacobson, D (1996). *Rights across borders: Immigration and the Decline of Citizenship*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Jennissen, Roel (2007). "Causality Chains in the International Migration Systems Approach", *Population Research and Policy Review*, no. 26.
- Jervis, Robert (2003). "Understanding the Bush Doctrine" en *Political Science Quarterly*. vol. 118, no. 3.
- Jones-Correa, Michael (2012). "Contested Ground: Immigration to the United States". Washington DC: Migration Policy Institute.
- Joppke, Christian (1999), *Immigration and the nation state. The United States, Germany and Great Britain*, Inglaterra: Oxford University Press.
- _____ (1998). "Why liberal states accept unwanted immigration", *World Politics*, vol. 50. núm. 2, enero.
- Kagan, Robert (2008). "The September 12 Paradigm. America, the World, and George Bush", *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 5.
- Kelley, Ninette y Michael Trebilcock (1998). *The Making of the Mosaic: A History of Canadian Immigration Policy*. Toronto: University of Toronto Press.
- Kessler, Alan (2001). "Immigration, Economic Insecurity and the Ambivalent American Public", Documento de Trabajo, California: Center for Comparative Immigration Studies.
- Kessler, Alan y Gary Freeman (2005). "Public Opinion in the EU on Immigration from outside the Community", *Journal of Common Market Studies*, 43 (4).

- Kettl, Donald (2007). *System under stress*. Washington D.C: CQ Press.
- Knowles, Valerie (2007). *Strangers at our gates. Canadian Immigration and Immigration Policy 1540-2006*. Toronto: Dundurn Press.
- Kritz, Mary M. Hania Zlotnik, (1992). "Global Interactions: Migration Systems, Processes and Policies", en Kritz, Mary M., Lin Lean y Hania Zlotnik (eds.), *International Migration Systems. A Global Approach*, EUA: Oxford University Press.
- Kustec, Stan (2012). "The role of migrant labour supply in the Canadian labour market", Documento CIC Research and Evaluation, Canada: Citizenship and Immigration Canada.
- Laham, Nicholas (2000). *Ronald Reagan and the Politics of Immigration Reform*. EUA: Praeger.
- Lahav, Gallya (2004). *Immigration and Politics in the New Europe. Reinventing Borders*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Layton-Henry Z (1992), *The Politics of Immigration, Race and Race Relations in Post-war Britain*, Oxford: Blackwell.
- _____, (1990). *The Political Rights of migrant workers in Western Europe*, Londres: Sage Publications.
- Le, Frank (2005). "La Constitución y el Federalismo", en Athanasios Hristoulas, Claude Denis y Duncan Wood (coords.), *Canadá: política y gobierno en el siglo XXI*. México: ITAM-Miguel Ángel Porrúa.
- Levine, Elaine (2006). "Integration from below: mexicans and other latinos in the US labor market", Papeles de Población, Universidad Autónoma del Estado de México, no. 47, enero-marzo.
- Le May, Michel C. (1987). *From Open Door to Dutch Door: An Analysis of US Immigration Policy since 1820*, Nueva York: Praeger.
- Li, Wei y Lucia Lo (2009). "Highly-skilled Indian Migrations in Canada and the US: the tale of two Immigration Systems". India: Jawaharlal Nehru University, IMDS Working paper Series, no. 4-6.
- Lindsay, James (2011). "George W. Bush, Barack Obama and the future of US global leadership", *International Affairs*, vol. 87, núm. 4.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty Six Countries*, New Haven: Yale University Press.
- López Sala, Ana María (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*, España, Anthropos.
- Lowe, Sophia (2010). "Rearraiging the deck chairs? A critical examination of Canada's shifting immigration policies", en Worswick, Christopher (ed.). *Canadian Issues: Temporary Foreign Workers*, Canada: Metropolis Project-Association for Canadian Studies.

- Lowell, Lindsay, Julia Gelatt y Jeanne Batalova (2006), "Immigrants and Labor Force Trends: The future, past and present", *Migration Policy Institute Insight*, (Washington: Migration Policy Institute).
- Luedtke, Adam (2009). "Fortifying Fortress Europe? The effect of September 11 on EU Immigration Policy" en Terri Givens, Gary Freeman y David Leal. *Immigration Policy and Security*. EUA: Routledge.
- Mahoney, James (2010). "After KKV. The New methodology of qualitative research". *World Politics*. 62, núm. 1.
- Martin, Philip, Susan Martin y Patrick Weil (2006). *Managing Migration. The Promise of Cooperation*. Estados Unidos: Lexington Books.
- Massey, Douglas (1999). "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State" en *Population and Development Review*, vol. 25. no. 2.
- Massicotte, Louis (1999). "Las legislaturas de los tres países del TLC: una evaluación comparativa", en Julián Castro Rea, Robert J. Jackson y Gregory Mahler (coords.), *Los sistemas políticos de América del Norte en los noventa. Desafíos y convergencias*. México: UNAM-CISAN.
- Martin, Susan (2013). "U.S. Immigration Reform", Latin American Initiative Immigration Research Project Working Paper, Estados Unidos: James A. Baker Institute for Public Policy of Rice University.
- Martínez, Pablo (2006). "Bush signs homeland security bill", US Today (en línea http://www.usatoday.com/news/washington/2006-10-04-homelandsecurity_x.htm).
- Massey, Douglas, Jorge Durand y Nolan Malone (2002). *Beyond smoke and mirrors. Mexican Immigration in an era of Economic Integration*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Mayda, Anna María (2005). "International Migration: A Panel Data Analysis of Economic and Non-Economic Determinants". IZA DP, núm. 1590. Discussion Paper Series.
- _____ (2006). "Who is against immigration? A Cross Country Investigation of Individual Attitudes Toward Immigrants", *Review of Economic and Statistics*, núm. 88, vol. 3.
- Meissner, Doris, Deborah Meyers, Demetrios Papademetriou y Michael Fix (2006). "Immigration and America's Future: A New Chapter", *Report of the Independent Task Force on Immigration*. Washington: Migration Policy Institute.
- Meissner, Doris, Donald M. Kerwin, Muzaffar Chisti, y Claire Bergeron (2013). "Immigration Enforcement in the United States: The rise of a formidable machine". Washington: Migration Policy Institute.
- Meyers, Eytan (2001). *International Immigration Policies: A Political Economy Analysis*, Nueva York: Saint Martin Press.
- _____ (2001b). "What explains the Similarities among Immigration Policies of Various Receiving Countries?". *Review of International Studies*

- _____ (2000). "Theories of International Immigration Policy – A Comparative Analysis", *International Migration Review*, vol. 34, no. 4.
- _____ (2004). *International Immigration Policy. A theoretical and Comparative Analysis* (Nueva York: Palgrave Macmillan).
- Meyers, Deborah, Rey Koslowski y Susan Ginsburg (2007). "Room for progress: reinventing euro-atlantic borders for a new strategic environment", Washington, Migration Policy Institute.
- Milner, Helen y Dustin Tingley (2010). "The economic and political influences on different dimensions of United States immigration Policy", New Jersey: Princeton (working paper
<http://www.princeton.edu/~hmilner/working%20papers/The%20Economic%20and%20Political%20Influences%20on%20Different%20Dimensions%20of%20United%20States%20Immigration%20Policy.pdf>)
- Mittelstadt, Michelle, Burke Speaker, Doris Meissner, Muzaffar Chishti (2011). "Through the prism of national security: major immigration policy and program changes in the decade since 9/11", Washington: Migration Policy Institute (www.migrationpolicy.org)
- Miles, Robert (1987). *Capitalism and Unfree Labour: Anomaly or Necessity?* London: Tavistock.
- _____ (1986). "Labour Migration, Racism and Capital Accumulation in Western Europe since 1945," *Capital and Class*. Vol. 28.
- Miller, Mark (2000), "International Migration in Post-Cold War International Relations", en Bimal Ghosh, "Towards a New International Regime for Orderly Movements of People" en Bimal Ghosh, *Managing Migration: Time for a New International Regime?* (Nueva York: Oxford University Press).
- Miller Mark y D. G Papademetriou (1983). "Immigration and US Foreign Policy" en M.J Miller y D.G Papademetriou. *The Unavoidable Issue: US Immigration Policy in the 1980s*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues.
- Mitchell, Christopher (1989). "International Migration, International Relations and Foreign Policy", *International Migration Review*, vol. 23, núm. 3.
- Mitnik, Pablo y Jessica Halpern-Finnerty (2010). "Immigration and local governments: inclusionary local policies in the era of the state rescaling". En Monica Varsanyi (ed). *Taking local control. Immigration policy activism in US cities and states*. Estados Unidos: Stanford University Press.
- Money, Jeannette (1999). *Fences and Neighbors: The Political Geography of Immigration Control*, Ithaca: Cornell University Press.
- _____ (1997). "No Vacancy: The political geography of Immigration Control in Advanced Industrial Countries" en *International Organization*, vol. 51, núm. 4.

- _____ (2010). "Comparative Immigration Policy" en Robert Allen Denmark. *The International Studies Encyclopedia*. Sussex, Gran Bretaña: Wiley-Blackwell.
- Moulier, Yann y Demetrios Papademetriou (1994). "Sistemas y políticas migratorias: análisis comparativo de sus resultados". *Desarrollo*, núm. 24.
- Nakache Delphine y Paula Kinoshita (2010). "The Canadian Temporary Foreign Worker Program: Do Short Term Economic Needs Prevail Over Human Rights Concerns", *IRPP Study*, núm. 5, mayo.
- Neira Orjuela, Fernando (2011). *Los migrantes latinoamericanos calificados en Canadá: una mirada a su situación actual*. México: UNAM-Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe-Eón.
- North, Douglas (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2014). "International Migration Outlook 2014". Paris: OCDE (en línea http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2014_migr_outlook-2014-en#page429).
- OIM (2010), Facts and figures, <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/fr>, consultado el 14 de abril de 2010.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2007). *World Population Policies*, base de datos disponible en <http://www.un.org/esa/population/pubsarchive/migpo195/impsrc.htm>
- O'Rourke, Kevin y Jeffrey Williamson (1999). *Globalization and History: the Evolution of a Nineteenth Century Atlantic Economy*. Cambridge: MIT Press.
- ONU (1948). *Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*. [consultado el 20 de junio de 2010 <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/046/82/IMG/NR004682.pdf?OpenElement>
- Organización Mundial de Comercio (OMC) (2008), *Informe sobre el comercio mundial 2008. El comercio en un mundo en proceso de globalización*. Suiza, OMC [http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/wtr08_s.htm].
- Overbeek, Henk (2000), "Globalization, Sovereignty and Transnational Regulation: Reshaping the Governance of International Migration", en Ghosh, Bimal (2000). "Towards a New International Regime for Orderly Movements of People" en Bimal Ghosh, *Managing Migration: Time for a New International Regime?* (Nueva York: Oxford University Press).
- Papademetriou, Demetrios y Aaron Terrazas (2009). "Immigrants and the Current Economic Crisis: Research Evidence, Policy Challenges and Implications", (en línea www.migrationpolicy.org).

- Paral, Rob (2006). "Playing politics on immigration: Congress favors image over substance in Passing HR. 4437", Policy Brief del *Immigration Policy Center* (en línea www.immigrationpolicy.org).
- Parlamento de Canadá (2001). "Government Orders. Immigration and Refugee Protection Act 1521" (en línea <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?DocId=1606876&Language=E&Mode=1>).
- Passel, Jeffrey y D'Vera Cohn (2010), "US Unauthorized Immigration flows are down sharply since Mid-decade", Reporte del Pew Hispanic Center (en línea <http://pewhispanic.org/files/reports/94.pdf>).
- Penner, Ann (1999). "Las constituciones y el federalismo", en Julián Castro Rea, Robert J. Jackson y Gregory Mahler (coords.), *Los sistemas políticos de América del Norte en los noventa. Desafíos y convergencias*. México: UNAM-CISAN.
- Peters, B. Guy (2003). *El Nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa
- Picot Garnet y Arthur Sweetman (2012). "Making it in Canada. Immigration Outcomes and policies", IRPP Study, núm. 29, abril.
- Pratt, Anna. *Securing Borders: Detention and Deportation in Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Prichett, Lant (2006). *Let their people come: breaking the gridlock on global labour mobility*. (Estados Unidos: Center for Global Development).
- Pottie-Sherman, Yolande y Rima Wilkes (2012). "Anti-immigrant sentiment in Canada" en Mónica Vereá (ed). *Anti-immigrant. Sentiments, actions and policies*. UNAM-CISAN: México.
- Preibisch, Kerry (2011), "Migrant Workers and Changing Work-place regimes in Contemporary Agriculture in Canada", *International Journal of Sociology of Agriculture and Food*, vol. 19, núm. 1.
- Preston, Julia (2010). "Illegal Workers Swept in From Jobs in Silent Raids", *The New York Times*, 9 de Julio, (en línea [http://www.nytimes.com/2010/07/10/us/10enforce.html?emc=eta1&pagewanted=print\(2 of 5\) \[7/12/2010 9:32:05 AM\]Illegal Workers Swept From Jobs in 'Silent Raids' - NYTimes.com](http://www.nytimes.com/2010/07/10/us/10enforce.html?emc=eta1&pagewanted=print(2%20of%205)[7/12/2010%209:32:05%20AM]Illegal%20Workers%20Swept%20From%20Jobs%20in%20'Silent%20Raids'%20-%20NYTimes.com)).
- Prümm, Katrhrin y Stefan Alscher (2007). "From Model to Average Student: the Europeanization of Migration Policy and Politics in Germany" en Faist, Thomas y Andreas Ette (eds.). *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between autonomy and the European Union*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Reitz, Jeffrey (2012). "Economic opportunity, multiculturalism, and the roots of popular support for high immigration in Canada", en Mónica Vereá (ed.), *Anti-Immigrant. Setiments, actions and policies*. México: UNAM, CISAN.
- _____ (2011). "Pro-immigration Canada. Social and Economic Roots of Popular Views", núm. 20, octubre, IRPP Study.

- _____ (2010). "Selecting Immigrants for the Short Term: Is it Smart in the Long Run?", *Policy Options*, 31 (7), Montreal: Institute for Research on Public Policy (en línea www.utoronto.ca/ethnicstudies/Reitz2010IRPP.pdf).
- _____ (2007). "Immigrant Employment Success in Canada, Part I: individual and contextual causes", *International Migration and Integration*, vol. 8, núm. 11.
- Rosenblum, Marc (2011). "US Immigration Policy since 9/11: Understanding the stalemate over Comprehensive Immigration Reform". Washington: Migration Policy Institute.
- _____ (2004). *The Transnational Politics of U.S. Immigration Policy*. Estados Unidos: Center for Comparative Immigration Studies, Universidad de California San Diego.
- _____ (2003). "The political determinants for migration control: a quantitative analysis", *Migraciones Internacionales*, enero-junio, vol. 2, núm. 001.
- Rudolph, Christopher (2003). "Security and the Political Economy of International Migration", *The American Political Science Review*, vol. 97, núm. 4.
- Rosenow, Kerstin (2009). "The Europeanisation of Integration Policies", *International Migration*, vol. 47, núm. 1.
- Sánchez, Georgina (2010). "La política de defensa y seguridad de Estados Unidos a principios del siglo XXI" en Raúl Benítez Manaut (coord.), *Seguridad y Defensa en América del Norte: nuevos dilemas geopolíticos*. El Salvador: Woodrow Wilson International Center for Scholars-Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo.
- Sánchez, Cinthya (2006). "Bush calma a radicales al blindar la frontera", *El Universal*, 17 de mayo (en línea <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/138429.html>).
- Sands, Margaret (2008). *Immigration and the American Dream. Batling the political hype and hysteria*. EUA: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Sassen, Saskia (2003). *Los espectros de la globalización*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1996). *Losing control? Sovereignty in an age of globalization*, Nueva York: Columbia University Press.
- _____ (1991). *The global city: New York, London and Tokyo*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Schiavon, Jorge (2004). "Bicameralismo, configuración institucional y partidaria en América Latina: un modelo de puntos y jugadores con veto para explicar la provisión de políticas públicas", *Foro Internacional*, enero-marzo.

- Seifert, Wolfgang (1998), "Social and Economic Integration of Foreigners in Germany" en Peter H. Schuck y Rainer Münz (eds.), *Paths to inclusion. The integration of Migrants in the United States and Germany*, EUA, Berghahan Books.
- Shachar, Ayelet (2006). "The race for talent: Highly Skilled Migrants and Competitive Immigration Regimes", *New York University Law Review*, vol. 81.
- Sheftel, Mara (2010). "The Strength of Institutions and Ideas: Immigrant access to public health insurance". Tesis de Maestría, Universidad de Jerusalem.
- Shrestha, Laura, and Eylon Heisler. (2011). "The Changing Demographic Profile of the United States" Congressional Research Service 7-5700 (Prepared for Members and Committees of Congress).
- Shughart, William, Robert Tollison y Mwangi Kimenyi (1986), "The political economy of immigration restrictions", *Yale Journal on Regulation*, núm. 4, vol, 1.
- Schultz, J. (1982). "White Man's Country: Canada and the West Indian Immigration," *American Review of Canadian Studies*, núm.12. vol 2.
- Shuterland, Sharon (1999). "El poder Ejecutivo y la administración pública en Estados Unidos, Canadá y México", en Julián Castro Rea, Robert J. Jackson y Gregory Mahler (coords.), *Los sistemas políticos de América del Norte en los noventa. Desafíos y convergencias*. México: UNAM-CISAN.
- Siemiatycki, Myer (2010). "Marginalizing Migrants: Canada's Rising Reliance on Temporary Foreign Workers" en Worswick, Christopher (ed.). *Canadian Issues: Temporary Foreign Workers*, Canada: Metropolis Project-Association for Canadian Studies.
- Simmons, A. y K. Keohane (1992). "Canadian Immigration Policy: State Strategy and the Quest for Legitimacy". *Canadian Review of Sociology and Anthropology*. 29 (4).
- Simmons, Alan B. (1996). "Economic globalization and immigration policy: Canada compared to Europe", Ponencia preparada para la Conferencia *Organizing Diversity: Migration Policy and Practice Canada and Europe*. Holanda, 8-12 noviembre.
- Singer, Audrey (2012). "Immigrant workers in the US labour force", Paper del Brookings Institute
(en línea <http://www.brookings.edu/research/papers/2012/03/15-immigrant-workers-singer>)
- Smelser, Neil (2003). "On Comparative Analysis, Interdisciplinarity and Internationalization in Sociology", *International Sociology*, vol 18, núm. 4.
- Solop, Frederic y Nancy A. Wonders. (2012) "The Complexity of immigration attitudes in the United States: Public Opinion, Latinos and the border states of Arizona and California" en Mónica Vereá (ed.), *Anti-Immigrant. Sentiments, actions and policies*. México: UNAM, CISAN.
- Sotomayor, Arturo (2008). "Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos", en *Política y gobierno*, vol. XV, núm. 1.

- Soysal, Yosemenn (1994). *The Limits of Citizenship*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Stalker, Peter. (2002). "Migration Trends and Migration Policy in Europe", *International Migration*, vol. 40, núm. 5.
- Statistics Canada (2011), "Census-recensement"
<http://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2011/as-sa/98-311-x/98-311-x2011001-eng.cfm>,
- Steinmo, Sven (2008). "What is historical institutionalism?" en Donatella della Porta y Michael Keatings (eds.), *Approaches in the Social Sciences*. Reino Unido: Cambridge University Press.
- Stewart, Lawrence (2010). "Barack Obama's Immigration Gamble", *The Guardian*, 27 de junio, (en línea <http://www.theguardian.com/commentisfree/cifamerica/2010/jun/26/barack-obama-immigration>).
- Suyama, N. 1991 "Canada's Immigration Policy: A Statist Perspective." Paper presentado en Canadian Ethnic Studies Association Conference, Winnipeg, Octubre.
- Sweetman, Arthur y Casey, Warman (2010). "Canada's Temporary Foreign Worker Programs", en Worswick, Christopher (ed.). *Canadian Issues: Temporary Foreign Workers*, Canada: Metropolis Project-Association for Canadian Studies.
- Tarmann, Allison (2001). "Canada's Immigration Mandate", Population Reference Bureau (en línea <http://www.prb.org/articles/2001/canadasimmigrationmandate.aspx?p=1>).
- Taylor, Zack, Phil Triadafilopolus y Christopher Cochrane (2012). "On the Backs of Immigrants: Conservative Politics and the New Canadian Voters", CPSA: Edmonton.
- Teitelbaum, M.S. y M. Weiner. (1995). *Threatened Borders: World Migration and US Policy*. Nueva York: Norton.
- Thelen, Kathleen (1999). "Historical Institutionalism in Comparative Politics" en *Annual Review of Political Science*, vol. 2.
- Tichenor, Daniel (2002). *Dividing lines. The politics of immigration control in America*. Estados Unidos: Princeton University Press.
- _____ (2012). "Splitting the Coalition: The Political Perils and Opportunities of Immigration Reform", en Martin A. Levin, Daniel DiSalvo y Martin Shapiro, *Building Coalitions, Making Policy. The Politics of the Clinton, Bush and Obama Presidencies*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- _____ (2013). "The Congressional Dynamics of Immigration Reform", Latin American Initiative Immigration Research Project Working Paper, Estados Unidos: James A. Baker Institute for Public Policy of Rice University.

- Thompson, John H y Stephen J. Randall (2008), *Canada and the United States: Ambivalent allies*. Estados Unidos: The University of Georgia Press.
- Torpey, John (2000). *The Invention of the Passport. Surveillance, citizenship and the state*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Tokman, Víctor (2004). *Una voz en el camino. Empleo y equidad en América Latina: 40 años de búsqueda*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tsebelis, George (1995). "Decision making in political systems: veto players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism", *British Journal of Political Science*, no. 25.
- Turner, Eliot y Marc Rosenblum (2005). "Solving the Unauthorized Migrant Problem: Proposed Legislation in the US", Washington DC: MPI (en línea <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=333>).
- US Census Bureau (2009). "Foreign Born Population of the United States: Current Population Survey" <http://www.census.gov/population/www/socdemo/foreign/cps2009.html>
- United States Customs and Border Protection CBP (2013). "United States Border Patrol Nationwide Illegal Alien Apprehensions Fiscal Years 1925-2011" (en línea http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy11_stats/25_10_app_stats.ctt/25_11_app_stats.pdf).
- _____ (2011). "U.S Border Patrol Fiscal Year Apprehension Statistics", (en línea http://www.cbp.gov/linkhandler/cgov/border_security/border_patrol/usbp_statistics/usbp_fy11_stats/25_10_app_stats.ctt/25_11_app_stats.pdf).
- Valiani, Salimah (2009). "The shift in Canadian Immigration Policy and Unheeded Lessons of the Live-in Caregiver Program", *Monthly Review*, marzo (en línea <http://mrzine.monthlyreview.org/2009/valiani030309.html>)
- Varsanyi, Monica (2010). "Immigration Policy Activism in US States and Cities: Interdisciplinary Perspectives", en Monica Varsanyi (ed.), *Taking local control. Immigration policy activism in U.S cities and states*. California: Stanford University Press.
- Verea, Mónica (2003). *Migración temporal en América del Norte. Propuestas y Respuestas*. México: UNAM-CISAN.
- _____ (2010). "Principales lineamientos de las políticas migratorias en Estados Unidos, España y Singapur" en Elaine Levine y Mónica Verea (eds.), *Políticas migratorias y movilidad laboral en Estados Unidos, España y Singapur*. México: UNAM-CISAN.
- _____ (2012) (ed.), *Anti-Immigrant. Sentiments, actions and policies*. México: UNAM, CISAN.
- Veugelers, John (2000). "State-Society relations in the making of Canadian Immigration Policy during the Mulroney Era", *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, vol. 37, núm. 1.
- Washington Post (2013). "U.S. Congress Votes Database" (en línea <http://projects.washingtonpost.com/congress/113/>).

- Weiner M (2001). *Demography and National Security*. Nueva York: Bergham.
- Weiner M (1995). *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. Nueva York: Harper-Collins College Publishers.
- _____ (1993). *International Migration and Security*. Colorado: Westview Press.
- _____ (1990). *Security, Stability and International Migration*. Cambridge: MIT Center for International Studies.
- _____ (1985). "On International Migration and International Relations". *Population Development Review*. Vol. 11. núm. 3.
- Wenden C. (1994). "Immigrants as Political Actors in France" en M. Baldwin Edwards y M.A. Schain (eds.), *The Politics of Immigration in Western Europe*. Londres: Frank Cass.
- Wilkes, Rima, Neil Guppy y Lily Farris (2007). *Canadian attitudes towards immigration: Individual and Contextual influences*, Working paper no. 7, British Columbia: Centre of Excellence for Research on Immigration and Diversity.
- Whitaker, R. (1987). *Double Standard: The Secret History of Canadian Immigration*. Toronto: Lester and Orpen Dennys.
- Wong, Carolyn (2006). *Lobbying for inclusion. Rights politics and the making of immigration policy*. Estados Unidos: Stanford University Press.
- Wong, Tom K. (2012). "The Politics of Interior Immigration Control in the United States: Explaining Local Cooperation with Federal Immigration Authorities", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol 38, núm. 5.
- W.W. (2011). "Immigration Reform. The demographics politics of immigration", *The Economist*, 10 de mayo, (en línea http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2011/05/immigration_reform_0)
- Yrizar, Guillermo (2009). "Políticas migratorias e instituciones hacia los marroquíes en el extranjero ¿amenaza política o panacea transfronteriza?", *Frontera Norte*, v. 21, núm. 42, julio-diciembre.
- Zlotnik, Hania (1996). "Policies and Migration Trends in the North American System" en Alan B. Simmons (ed.), *International Migration, Refugee Flows and Human Rights in North America: the Impact of Trade and Restructuring*. Nueva York: Center for Migration Studies.
- _____ (1992), "Empirical Identification of International Migration Systems", en Mary M. Kritz, Lin Lean Lim y Hania Zlotnik (eds.), *International Migration Systems. A Global Approach*, EUA: Oxford University Press.
- Zolberg, Aristide (1981). "International Migrations in Political Perspective", en M. Kritz, C.B Keely y S.M Tomasi (eds.), *Global Trends in Migration: Theory and Research on International Population Movements*, Nueva York: Center for Migration Studies.

_____ (1991). "Bounded states in a Global market: the Uses of International Labor Migration" en M.M Kritz, L.L. Lim y H. Zlotnik, *Social Theory for a Changing Society*. Oxford: Clarendon Press.

_____ (1999). "Matters of State: Theorizing Immigration Policy", en Hirschman, C, Kasinitz y Josh Dewind (eds.), *Handbook of International Migration*, Nueva York: Rusell Sage.

_____ (2006). *A Nation By Design. Immigration Policy in the fashioning of America*. Estados Unidos: Russell Sage Foundation/Harvard University Press.