

Migración y seguridad en la política exterior mexicana*

Agustín Escobar Latapí

Una era de migraciones

Según el reporte mundial de migraciones de 2003, existen 175 millones de migrantes en el mundo, que representan 2.9% de la población mundial, con una tasa de crecimiento relativamente más acelerada que la del resto de la población. Así, una proporción creciente de la población mundial es migrante. Las regiones de mayor migración relativa serían América del Norte con 13%, Europa con 7.7%, África con 2.1% y Asia con 1.4 %. Uno de los hechos más destacables de los datos en este sentido es que hoy Asia es una región de intensa migración intrarregional, aunque sigue contribuyendo con grandes números absolutos a los flujos intercontinentales.

En cuanto a los países que actualmente cuentan con más extranjeros en su población total, resalta el hecho de que un gran número de ellos, incluso de tamaño y desarrollo medio, albergan grandes cantidades de migrantes internacionales (como la Federación de Rusia, Estados Unidos, India, Kuwait, Jorda-

*La versión original de este trabajo fue presentada en el panel "La política exterior mexicana: una visión académica", durante la XV Reunión de Embajadores y Cónsules de México, que tuvo lugar en la Cancillería, los días 7 y 8 de enero de 2004.

nia, Israel, Singapur y Estonia, entre otros). Esto significa que el desarrollo de políticas migratorias no sólo es una tarea de los países más desarrollados, sino algo que demandan países con diferentes niveles de desarrollo. África y Asia continúan siendo los continentes con mayores cifras de refugiados. Los países altamente desarrollados siguen atrayendo fuertes contingentes de migrantes, y ha surgido una clase de países limítrofes con las zonas desarrolladas, como Marruecos, México y los países bálticos, que además de exhibir movimientos de sus propios nacionales, son países de transmigración. De lo anterior se deduce que el tema migratorio es, efectivamente, del interés de la mayoría de los países y, junto con el comercio, uno de los temas prioritarios de las relaciones internacionales.

La migración laboral intercontinental se ha acentuado durante la última década. Esto seguramente se relaciona con el fracaso económico africano y con las varias crisis latinoamericanas. Sin embargo, el mayor dinamismo en el crecimiento de este tipo de migración se localiza cada vez más en Asia, mientras que América del Norte y Europa presentan estabilidad en sus tendencias de atracción laboral. Por su parte, Medio Oriente está en crisis ya que los países petroleros ricos enfrentan serios deterioros financieros y fiscales, lo que ha conducido al desempleo de nativos y migrantes. Su fuerza de trabajo inmigrante es la más productiva y los nativos gozan de empleos públicos privilegiados que no quieren abandonar.¹ En términos de expulsión laboral, el sur de Asia sobresale una vez más pero, a diferencia de un lustro o hasta de una década atrás, se observa una creciente complementariedad entre los países expulso-

¹ En los países árabes más ricos, la mayor parte de la fuerza de trabajo del sector no gubernamental es inmigrante. Los gobiernos resienten fuertes presiones para reducir su nómina. La única "solución" económica es, por consiguiente, repatriar a los inmigrantes y reubicar a los nativos en el sector privado. Ésta es, sin embargo, una solución que nadie desea.

res de mano de obra y los países demandantes de fuerza de trabajo dentro del mismo continente asiático. En el caso de México y América Central, la tendencia de expulsión laboral continuará estable y, salvo nuevas medidas en su contra, se registrará un incremento en la expulsión de trabajadores en los países de América del Sur.² En resumen, es posible constatar que estamos, en la actualidad, en una era de migraciones, tal como lo anunció la obra de Stephen Castles y Mark Miller, *The Age of Migration*.

Seguridad y unilateralidad, desafíos para la regulación migratoria

El crecimiento, la diversificación y la reorientación de los flujos de población reclaman un orden más vigoroso y eficaz para la regulación migratoria. Empero, se han afrontado estancamientos y fracasos en varios frentes. Uno de los frentes en los que se registró un franco estancamiento fue el caso de las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que quisieron convertirse, entre 1975 y 1990, en la norma internacional para el tratamiento de los trabajadores migrantes en el mundo. La convención de 1990 de la ONU, que busca proteger los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, ya fue ratificada por 22 países pequeños y poco poderosos, razón por la cual ha entrado en vigor, con una comisión que dará seguimiento a su

² Varios países europeos han comenzado a exigir visa a los nacionales de diferentes países de América del Sur, aunque, por otro lado, han facilitado la recuperación de la nacionalidad de los descendientes de sus propios emigrantes. El requerimiento de visa por parte de un solo país es insuficiente para cambiar las tendencias. Ahora, los migrantes ingresan a Europa por terceros países, y después se desplazan por el espacio Schengen para llegar a su destino.

cumplimiento en el mundo. Sin embargo, se puede afirmar que este intento fracasó rotundamente porque ningún país desarrollado y de inmigración la ha ratificado. Resulta muy significativo el hecho de que organismos como la OIT estén ahora explorando rutas sustancialmente distintas para lograr un mejor tratamiento para los trabajadores migrantes.

México es signatario de sólo una de estas dos iniciativas. Estados Unidos no ha firmado ninguna; por el contrario, se opuso a su formulación y ratificación. A propósito de ello, resalta el hecho de que ni Canadá ni ninguno de los países europeos de gran inmigración sea signatario. Aunque la entrada en vigor de la iniciativa de la ONU es esperanzadora, la situación de las dos iniciativas es tal que no será posible utilizarlas como referencia en ningún diálogo migratorio importante sur-norte; incluso, tampoco en muchos diálogos sur-sur, dada su muy escasa ratificación.

En segundo lugar, México se ha desempeñado como líder en el llamado proceso Puebla, o Conferencia Regional de Migraciones (CRM), que abarca al conjunto de Centroamérica y Norteamérica, con algunos otros países. Este proceso tuvo un éxito notable a partir de 1996; primero, al crear una forma de diálogo, intercambio y capacitación, donde antes sólo había monólogos nacionalistas; y, después, al propiciar acuerdos bilaterales o multilaterales sobre estándares mínimos para el trato de diversos tipos de migrantes, en salud, derechos humanos y mecanismos de retorno ordenado y de reincorporación social y económica de migrantes deportados o retornados a sus países de origen. A pesar de que los acuerdos del proceso Puebla y otros similares en el mundo no son vinculantes, sin duda han contribuido a un mucho mejor entendimiento y cooperación migratorios. En Centro y Norteamérica es la única instancia multilateral sobre el tema entre el conjunto de los países de origen y destino de población.

El proceso Puebla se enfrentó a una “reducción de expectativas” después de los atentados de 2001. Las opiniones de diversos expertos y funcionarios participantes son variadas. Sin embargo, durante una época difícil en las discusiones internacionales sobre migración, el proceso Puebla ha sido la base indiscutible para que los países centroamericanos se hayan lanzado a mejoras y cambios sustanciales en sus sistemas migratorios. A partir de este foro, y con la colaboración técnica de agencias gubernamentales y organizaciones internacionales con experiencia en el tema, los países de Centroamérica desarrollaron sistemas de control estadístico (SIEMCA, administrado por la OIM); acordaron procedimientos de retorno de ciudadanos centroamericanos y de otras regiones; unificaron criterios de ingreso de personas, y últimamente han planteado un ambicioso proyecto que podría convertir a cuatro países de la región en una zona de libre tránsito de personas.

Al margen de que esta idea se cumpla pronto o no, sin este foro, las preocupaciones unilaterales de seguridad habrían hecho prevalecer la desconfianza y las políticas unilaterales en Centro y Norteamérica. Es necesario, aunque rebasa al foro exigirlo, afinar y mejorar el cumplimiento de los acuerdos de información oportuna, de repatriación ordenada de indocumentados, del procesamiento penal de ciudadanos de otros países, de acceso a instituciones de salud, y otros. Paradójicamente, la naturaleza no vinculante de la CRM ha permitido el surgimiento de una institucionalidad multilateral.

Es importante que México persista en su respaldo al proceso Puebla y que, tan pronto como la coyuntura lo permita, vuelva a asumir su liderazgo para crear, ampliar y fortalecer acuerdos sobre asuntos migratorios. En particular, será fundamental la construcción de marcos de cooperación migratoria, y posiblemente acuerdos migratorios, entre México y Centroamérica, al mismo tiempo que se haga manifiesto que en Méxi-

co se respetan los derechos humanos de los migrantes y no se favorece la transgresión de la ley.

Poco antes de los atentados de 2001, varios países, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)³ y la ONU empezaron a promover nuevos esquemas de diálogo y de organización con el fin de llegar a acuerdos para la regulación y administración internacional de la migración. Entre ellos, destacan la Iniciativa de Berna, convocada por Suiza y respaldada por la UE, y la Comisión Global para la Migración Internacional de la ONU.⁴ Los trabajos no se interrumpieron después de los atentados. En ambas hay participación de representantes y de expertos mexicanos. Las dos son complejas, y han logrado atraer a las potencias migratorias (es decir, a los grandes receptores y a algunos de los principales expulsores), así como a sus organizaciones. En una y otra está representado, por ejemplo, el Mecanismo de Consulta Intergubernamental sobre Refugiados, Asilados y Migrantes (ICM), del cual forman parte todos los países desarrollados de alta inmigración.

Lo que está en juego, pero no se ha definido, es la naturaleza y los fines de un nuevo mecanismo de diálogo y acuerdo multilateral sobre temas migratorios. En este momento, la única organización intergubernamental, más que regional,⁵ con experiencia y legitimidad en el manejo migratorio es la OIM.⁶ Cualquier nuevo mecanismo intergubernamental debe incluir las aportaciones de esta organización. México mantiene pre-

³ La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), fundada en 1951, cuenta con 108 países afiliados. México es miembro con plenos derechos desde 2001.

⁴ Esta comisión también fue iniciativa de Suiza, aunque en coordinación con Suecia.

⁵ La acotación se refiere, por una parte, a los acuerdos regionales como los de la Unión Europea; por la otra, a los del tipo Puebla, que proliferaron a fines de la década de los años noventa, aunque con distinto grado de éxito.

⁶ El autor de este artículo es parte del Consejo Asesor de la OIM.

sencia e influencia en el desarrollo de ambos proyectos, que no han alcanzado un perfil definitivo.

En cuanto a la participación de México en esquemas bilaterales de migración laboral temporal, cabe destacar el creciente número de participantes en el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales con Canadá. Con 12 000 trabajadores participantes, se puede considerar que este programa dejó de ser simbólico y es, por el contrario, un modelo internacional para manejar trabajadores migratorios temporales. Se convierte así en un modelo institucional de cómo puede funcionar un programa de trabajadores migratorios, que demuestra que México tiene la capacidad de ser socio competente para el manejo bilateral de flujos laborales. No obstante su éxito actual, se debe prestar atención a los abusos laborales que se dan en algunos casos⁷ y, si bien la exclusión de trabajadores jamaquinos⁸ de este tipo de esquemas con Canadá podría representar una oportunidad para cubrir vacantes con trabajadores mexicanos, hay que cuidar el Programa y la relación con este país a fin de disminuir las posibilidades de que algo similar a este caso pudiera suceder con México.

De manera complementaria, el gobierno mexicano y el canadiense podrían desarrollar programas de codesarrollo en zonas atrasadas de México, mediante la provisión de incentivos para el retorno temporal o estacional de profesionales mexicanos en ese país. Aunque los programas de codesarrollo son, por lo general, iniciados y patrocinados por el país receptor, en este

⁷ Hay quejas del no pago de la última semana de trabajo, de abusos en las horas y los horarios trabajados, así como de exposición a químicos peligrosos, entre otras (Basok, 2002).

⁸ En diciembre de 2003, el gobierno canadiense hizo públicos los resultados de un estudio según el cual un porcentaje considerable de los trabajadores jamaquinos de este programa había abusado de su visa y se había quedado en Canadá, o bien lo había utilizado para traficar con drogas. En consecuencia, se afirmó que se suspendería la participación de Jamaica en dicho programa.

caso un programa bilateral podría ofrecer múltiples servicios a zonas, poblaciones y productores en desventaja, si se coordina de manera apropiada con los niveles de gobierno y los grupos adecuados.⁹

En suma, la relación migratoria México-Canadá es institucional y funcional en ambos extremos del espectro migrante. Los altamente calificados se ubican y se integran en la economía y la sociedad canadienses. Por otra parte, los patrones agrícolas y los trabajadores poco capacitados, que son quienes mayores desafíos plantean a la relación migratoria México-Estados Unidos, cumplen con las condiciones de un programa bilateral. No obstante, esta relación puede y debe avanzar notablemente. Los esquemas que estimulen la circulación de profesionales podrán favorecer el desarrollo de zonas atrasadas en México, así como el comercio. Tal vez convenga ensayar con Canadá pequeños programas de circulación de fuerza de trabajo no agrícola, en sectores con fuerte estacionalidad como el turismo; en todo caso, cada ensayo y cada piloto deberá vigilarse con cuidado para evitar que los programas provoquen el deterioro de una relación mutuamente satisfactoria.

Por último, México explora las perspectivas de acuerdos con países de la UE. Ningún país, en un plazo previsible, tomará el lugar de Estados Unidos como destino de mexicanos. Tampoco convendría imaginar que México resolverá su déficit de bienestar y desarrollo con nuevos acuerdos migratorios, por

⁹ Estos programas incluyen una variedad de acciones, que se deben adecuar a cada relación bilateral. Resuelven el problema de la repatriación de migrantes irregulares; se coordinan con servicios de asesoría ofrecidos con las oficinas de cooperación de los gobiernos receptores, y favorecen la comunicación y la ayuda mutua entre grupos de migrantes y sus comunidades de origen, con el desarrollo de las "hometown associations", etcétera. También, facilitan la prestación de servicios y la docencia de ciudadanos emigrados, que pueden así retornar ocasionalmente a su país de origen (Mission Interministérielle au Codéveloppement et aux Migrations Internationales, del gobierno de Francia).

más que se insista en las virtudes de la migración para el desarrollo. Sin embargo, es posible construir, en nuevos destinos, oportunidades de trabajo digno para los migrantes mexicanos.

La suscripción de acuerdos con la Unión Europea parece la vía alternativa idónea para México. Conviene, empero, advertir algunos peligros. Los programas de trabajadores contratados “en origen”,¹⁰ impulsados por algunos países y autonomías, tienen que estudiarse con cuidado. Hay indicios de que las provisiones de retorno de estos trabajadores no se aplican en diversos casos. Así, algunos, al quedar en el sitio de trabajo, se dispersan por el mercado de trabajo regional, nacional o europeo.

Una parte de estos trabajadores consigue regularizarse en alguna de las amnistías cíclicas que se han otorgado a los indocumentados. El ciclo *programa-desempleo-empleo precario-amnistía-nueva contratación* es un problema que diversos gobiernos europeos intentan controlar de maneras innovadoras, pero que por el momento no ha sido superado. La bilateralidad de un nuevo acuerdo de trabajadores migratorios, especialmente poco calificados, deberá asegurar que los incentivos y los dispositivos de retorno funcionan de manera adecuada, y que en Europa no se va a crear un problema de indocumentados mexicanos.

Y sin embargo se mueve

En la perspectiva general de la migración mexicana, empero, nada se acerca al peso que tiene la migración México-Estados Unidos y, por lo tanto, a la atención que debe recibir. La relación entre estos dos países, en concreto la negociación migratoria, fue una de las principales víctimas de los atentados de

¹⁰ Éste es el término usado en España para estos programas de trabajadores migratorios.

2001. A partir de ese momento, la receptividad a las propuestas de México fue nula; todos los analistas coincidieron, durante dos años, en que no habría agenda migratoria oficial bilateral. No obstante, en 2003 se redactaron varios proyectos de iniciativas migratorias y, en enero de 2004, el presidente Bush presentó los lineamientos de una reforma migratoria que podría impactar sobre todo a los mexicanos.

Esta iniciativa¹¹ migratoria toma sus elementos fundamentales de la propuesta McCain, aunque la modifica. De ella, la iniciativa migratoria adopta, entre otras, las previsiones para que exista una vía específica de ingreso para trabajadores temporales y, en la misma ley, una vía parecida, pero separada, de ajuste para indocumentados y sus familias, lo cual representa un elemento novedoso. Las secciones de la iniciativa que funcionan como programa de trabajadores temporales no representan problemas mayores para su aplicación en ciudades; sin embargo, si se aplican en la agricultura representarían una devaluación del programa de visas H2A actual, que ya es seriamente deficiente. Esto además de que no cuenta con mecanismos de control de la fuerza de trabajo migrante en la agricultura.

La iniciativa migratoria difiere sustancialmente de la propuesta McCain porque, mientras esta última desarrolla con cierto detalle una vía para la obtención de la residencia, el presidente Bush afirma que los beneficiados por su reforma nunca accederán a la residencia en Estados Unidos.¹²

Los lineamientos de reforma migratoria propuestos por el presidente Bush muestran importantes pros y contras. En la

¹¹ La palabra iniciativa se usa en ausencia de una más precisa. Sin embargo conviene anotar que no es en sentido estricto una iniciativa de ley enviada por el Ejecutivo al Congreso.

¹² A partir del primer pronunciamiento del presidente Bush, otros funcionarios de su gobierno, especialmente del Buró de Ciudadanía e Inmigración, han insistido en que, en los lineamientos del presidente, hay una posibilidad de incluir una vía hacia la residencia.

columna de los factores a favor se encuentran, en primer lugar, la existencia legal de mexicanos en Estados Unidos, lo que en sí mismo sería una mejora sustantiva de la situación actual; el hecho de que la propuesta cubra todos los sectores productivos; que la visa sea portátil, lo cual limitaría los abusos de los patrones contra los trabajadores; que borra infracciones migratorias previas, y que permite el ajuste de familiares de indocumentados.

En el lado negativo, el más importante es la incertidumbre sobre el futuro que tiene la iniciativa. Todo depende de que el presidente Bush inicie, en efecto, un proceso de negociación con el Congreso para que esta reforma pase. Al respecto, varios analistas importantes creen que el presidente no tiene la intención de iniciar esa negociación. También es negativo el hecho de que los patrones tengan todo el poder de decisión sobre la incorporación o no de un trabajador al programa, lo cual podría derivar en abusos, porque podrían vender permisos y certificaciones de estancia, lo que a su vez podría conducir a un súbito incremento en la migración hacia Estados Unidos. En particular, si no hay un cambio en el sistema de topes numéricos y de preferencias dadas a los trabajadores para la obtención de su residencia, el conjunto del programa podría, en seis años, resultar muy poco significativo.

La visión migratoria del presidente Bush puede, entonces, no concretarse. Sin embargo, su planteamiento ha tenido consecuencias. Por primera vez desde los atentados de septiembre de 2001, una gran cantidad de grupos se ha movilizado en el entendido de que, si bien el presidente no ha propuesto una iniciativa ni ha exigido a sus partidarios un acta del Congreso, el campo de la discusión migratoria se ha vuelto a abrir. En este escenario de múltiples actores e intereses, México es pieza central, quiéralo o no, y así empieza a adentrarse en el juego inter-

no de la política en Washington. Éste es un juego difícil, pero, por el momento, el único viable.

De manera simultánea se cumplen los tiempos de otros acuerdos. A 10 años de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se libera la movilidad de 67 categorías de trabajadores altamente calificados. Cabe notar que, a pesar de la carencia de las prerrogativas que hoy empieza a tener la migración de trabajadores calificados y profesionales mexicanos, muchos países asiáticos se han apropiado de nichos ocupacionales valiosos en Estados Unidos, y que esa movilidad tiene que ver con el desarrollo de esos mismos sectores en sus países (el caso más conocido es el de los especialistas hindúes en software). No conviene dejar al mercado el posible impacto de esta movilidad laboral sobre el desarrollo. En esta área hay un conjunto de oportunidades concretas (enfermeras y maestros en español o bilingües, traductores, técnicos y una larga lista de profesionales), que pueden ampliar sustancialmente las oportunidades y el bienestar de los mexicanos, y promover el desarrollo de sectores específicos en México.

Notas finales

En el futuro previsible, mientras México siga expulsando grandes cantidades de mexicanos, lo prioritario será mejorar el manejo de la migración México-Estados Unidos y viceversa, sin descuidar los avances posibles en la administración migratoria con otros países. En otras palabras, conviene optar por una política exterior “concentrada” y bilateral, sin olvidar los avances logrados en Puebla, así como los posibles avances que se puedan dar con las organizaciones internacionales actuales y con otros continentes.

No obstante lo anterior, en la relación con Estados Unidos se podrían dar avances sustanciales. La nueva estrategia de la Cancillería, que busca lograr acuerdos, por separado, en cada aspecto de la relación migratoria, puede rendir frutos. Con todo, se puede avanzar en otros múltiples sentidos. En primer lugar, conviene explorar cuidadosamente las posibilidades de la apertura migratoria profesional vigente a partir de 2004. En segundo lugar, México, las empresas y las universidades mexicanas podrían lograr una posición privilegiada en la migración de personas capacitadas de nivel técnico y profesionales, y se podrían beneficiar de la experiencia adquirida por ellos. Lo están logrando países con muchos menos activos en la relación bilateral. El trabajo con el sector privado de Estados Unidos para ampliar los programas de trabajadores tanto capacitados como no capacitados puede hacer avanzar de manera sustantiva estos programas, si mejora la creación de empleos en ese país.

En otras palabras, sin soslayar que el principal problema migratorio de México, la migración indocumentada no calificada a Estados Unidos, no tiene visos de solución a corto plazo, se avanza —y se puede avanzar aún más— en otros aspectos del fenómeno; en particular en programas con otros países para trabajadores poco capacitados, así como en el aprovechamiento de la movilidad laboral altamente calificada.

Bibliografía

- Basok, Tanya, *Tortillas and Tomatoes: Transmigrant Mexican Harvesters in Canada*, Montreal, McGill/Queens University Press, 2002.
- Castles, Stephen y Mark Miller, *The Age of Migration, Third Edition: International Population Movements in the Modern World*, 3a. ed., Nueva York, Guilford Press, 2003.

Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, 18 de diciembre de 1990, en http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm.

Convenio sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato de los Trabajadores Migrantes, 26 de junio de 1975, en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>.

Mission Interministérielle au Codéveloppement et aux Migrations Internationales, *Codevelopment and Migrants. European Seminar*, memoria, París, Mission Interministérielle au Codéveloppement et aux Migrations Internationales, 2000.

World Migration 2003/Managing Migration-Challenges and Responses for the People on the Move, International Organization for Migration, Ginebra, 2003.