

Reformas migratorias: retos y oportunidades para México y Estados Unidos*

Demetrios Papademetriou

Introducción

Es una maravillosa coincidencia que el anuncio del presidente Bush sobre reformas migratorias en Estados Unidos fuera hecho precisamente hoy, y que además se presentara de una manera que sólo puede ser descrita como “clintonesca”. Sin duda, ha demostrado, una vez más, su habilidad para acertar cuando habla en público, o por lo menos para hacerlo cuando realmente importa. Fue un anuncio brillante en el sentido de lograr que, de manera simultánea, aquellos sectores interesados en el tema se sientan parcialmente satisfechos, o tal vez algo satisfechos y, a la vez, algo incómodos, o incluso insatisfechos.

En su discurso, el presidente hizo de la ambigüedad una elevada forma de arte. Me referiré a esta ambigüedad en el contexto de explicar cómo la mayoría de los intereses clave en Estados Unidos obtuvieron algo de lo que deseaban escuchar en esta alocución; suficiente quizá como para permitirles apo-

*Este trabajo fue presentado en el panel “Migración”, 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 (versión original en inglés).

yar *en principio* el plan de reforma migratoria, pero tal vez no lo suficiente como para poder apoyarlo *de hecho* o, ciertamente, para mostrarse entusiastas al respecto.

La oferta presidencial a electorados clave

He preparado una lista de alrededor de seis electorados más o menos discretos, aunque la mayor parte de las veces trasladados, en materia de migración, que representan —no siempre— de manera fácilmente identificable diferentes perspectivas sobre la reforma migratoria. El presidente Bush se estaba, de hecho, dirigiendo a estos mismos grupos o, mejor dicho, a los puntos de vista que representan.

Uno de esos sectores está constituido por aquellos estadounidenses para los cuales el respeto a las leyes y el estado de derecho son una virtud superior, no negociable. Desde ese punto de vista, *todos* aquellos que se encuentran en territorio estadounidense de manera ilegal han violado las leyes y, por lo tanto, no deben ser “recompensados” con la legalización.

Al dirigirse a los intereses de este segmento de la población estadounidense y sus portavoces, el presidente rechazó explícitamente tanto la “amnistía” como la “legalización masiva”, y enfatizó que cualquier plan que buscara obtener su apoyo debería incluir provisiones más estrictas de aplicación de la ley, tanto en la frontera como en los sitios de trabajo. Estas aseveraciones estaban orientadas a satisfacer a los apasionados de los temas “orden y justicia”. A pesar de ello, no parecía claro que incluso así el ala del Partido Republicano que se muestra más activa en su oposición a adoptar acciones más consideradas en materia de migración indocumentada, que ve cualquier apertura hacia la “regularización” de inmigrantes ilegales como una

“recompensa a quienes violan la ley”, estuviera en posibilidades de apoyar este plan de reforma migratoria.

También, buscó responder a las preocupaciones de los republicanos a favor del crecimiento. Se comprometió con ellos a abrir el acceso a trabajadores extranjeros para hacer avanzar los intereses económicos y del mercado laboral de Estados Unidos. Sin embargo, no especificó la cantidad de visas adicionales que propondría en este rubro, aunque hizo alusión al número de éstas, que sería más bien amplio. El hecho de que esa ala particular del Partido Republicano pueda sentirse complacida o satisfecha con el discurso, o con la eventual legislación que resultara del mismo, dependerá en gran medida de qué tan generoso es el programa de trabajadores temporales proporcionando *nuevos* trabajadores.

Asimismo, se dirigió a aquellos estadounidenses que están particularmente preocupados por la seguridad, en especial por las implicaciones de seguridad, por saber quiénes se encuentran en el país. Recordarán que cuando el secretario de Seguridad Interna de Estados Unidos, Tom Ridge, nos dio un avance del punto de vista de la administración sobre la migración indocumentada, argumentó que el hecho de saber quién se encuentra en territorio estadounidense resulta un elemento esencial para incrementar la seguridad. Igualmente vale la pena recordar que tanto Ridge como el presidente han afirmado de manera reiterada que no creen que los inmigrantes mexicanos estén entre los grupos que generan preocupación en materia de seguridad.

No obstante, muchos estadounidenses podrían estar preocupados de que elementos que pudieran albergar intenciones de dañar a Estados Unidos podrían, en efecto, estar escondidos en las mismas comunidades donde reside la población indocumentada. Ésa es una legítima preocupación. Lo anterior implica que, para que el plan del presidente Bush pueda hacer avan-

zar los intereses de seguridad de Estados Unidos de manera significativa, debe ser lo suficientemente generoso y claro como para que la mayor cantidad posible de los cerca de 10 millones de personas que en la actualidad se encuentran ilegalmente en el país se sientan atraídas a participar en el mismo.

El atraer 20%, 30% o 50% del total no sólo dejaría a Estados Unidos con una población todavía muy grande de indocumentados (que podría incluir a algunos verdaderos agitadores o mal intencionados), sino que también serviría como el núcleo alrededor del cual se construiría la nueva ola de inmigrantes indocumentados, tal como sucedió con el programa de legalización estadounidense a finales de los años ochenta.

De igual forma en el discurso se refirió al sector empresarial en general y le ofreció más visas de trabajo, tanto temporales como permanentes, así como un acceso más fácil para ese tipo de trabajadores. Sin embargo, se comprometió a proteger a los trabajadores estadounidenses, aunque no dio mayores detalles sobre el significado de esta intención. ¿Cómo se haría operativa la ventaja de ser un “trabajador estadounidense”? ¿Se emplearía el sistema de que cada trabajador extranjero pasara una prueba individualizada del mercado laboral? ¿Se diseñarían sistemas más claros? Las respuestas a estas preguntas determinarán si la comunidad empresarial apoyará o no el plan de reforma migratoria.

De manera poco común, quizá, también dirigió sus comentarios al movimiento sindical de Estados Unidos. Sí, el presidente Bush se dirigió ampliamente al movimiento laboral organizado. Se refirió a salarios adecuados, a derechos en el lugar de trabajo y, sobre todo, a dar prioridad a los trabajadores estadounidenses en cuanto al empleo. Sin embargo, es claro que el movimiento laboral organizado quiere más que eso. La AFL/CIO aborrece cualquier tipo de programa de trabajadores temporales. Prácticamente ninguno de sus sindicatos miembros acepta-

rá tener a grandes números de trabajadores temporales extranjeros trabajando a lado de sus afiliados. Eso está claro. Es más, el plan de reforma migratoria sería, en el mejor de los casos, evasivo sobre el punto toral de la postura central del movimiento laboral organizado en torno a la reforma migratoria: *ofrecer a los inmigrantes indocumentados la oportunidad de obtener el estatus legal permanente.*

Igualmente, en el discurso ofreció a la sociedad civil la promesa de un estatus legal temporal ampliado para aquellos que participen en el programa propuesto, la seguridad de movilidad legal, la movilidad laboral y la oportunidad de que los participantes en el programa puedan ser reunificados con su familia inmediata. Incluso, fue más allá de eso, al ofrecer a la sociedad civil en general, y a los impulsores a favor de la migración, en particular, la posibilidad de un mayor número de visas y, por lo tanto, la oportunidad de disminuir, aunque fuese de manera muy modesta, las largas listas de espera en el sistema de inmigración estadounidense (en la actualidad millones de personas tienen el derecho de migrar a Estados Unidos, pero carecen de las visas para ejercer efectivamente ese derecho).

La sociedad civil, a juzgar por la manera en que se ha organizado en torno a este tema durante el pasado año, y a través de su cercana cooperación con los sindicatos y los demócratas, tiene los ojos puestos en una reforma migratoria amplia, centrada en la residencia legal permanente para el mayor número posible de personas, entre los 10 millones que hoy en día viven en Estados Unidos.

De manera tal vez más importante, el presidente se dirigió directamente a los actuales y posibles futuros inmigrantes no autorizados, a quienes ofreció una serie de beneficios verdaderamente tangibles. A los futuros inmigrantes indocumentados les dijo: "Vengan legalmente". A aquellos que ya están aquí, ilegalmente, les ofreció un estatus laboral legal, la habilidad para

demandar sus derechos en el lugar de trabajo, la habilidad para poder viajar y ver a sus familias en México a su entera voluntad, y la oportunidad de que su familia los visite y se reencontre con ellos en Estados Unidos. De cualquier forma, éstos serían verdaderos avances sobre el *statu quo*; sin embargo, no abordan los intereses de aquellas personas que ya han generando raíces profundas en este país, y quieren ser miembros permanentes legales de la sociedad estadounidense.

Según se prevé, el número de esas personas sería amplio. Una gran mayoría de los indocumentados vive en hogares mixtos que incluyen miembros con documentos y sin documentos: niños que, por haber nacido en Estados Unidos, son ciudadanos estadounidenses; cónyuges, y otros miembros de la casa, que podrían ser residentes legales y hasta ciudadanos. ¿Dentro de este plan de reforma migratoria, qué harán las personas que se encuentran en esta situación?

También, se dirigió a los demócratas, aunque de manera menos directa. Prácticamente los dejó sin espacio para que, ante los ojos del estadounidense promedio, diferencien sus aún no conocidas propuestas, es decir su propio plan, del plan de reforma del presidente. Hay que pensar en lo difícil que será para un miembro demócrata del Congreso de Estados Unidos regresar a su distrito electoral y decir: “Sí, el presidente dijo todas esas cosas. Sí, algunas de las propuestas están bien, pero no ofreció estatus legal permanente pleno a esa gente desafortunada”. La mayor parte de sus electores seguramente lo mirarían y dirían: “¿Qué? ¿Está loco? Les ha ofrecido orden, seguridad, derechos en el lugar de trabajo, la habilidad de poder ir y venir y traer a sus familias con ellos, la habilidad de tener estatus laboral legal para un periodo posible de seis años o más. ¿Está diciendo que esto no es suficiente? ¿Le está ofreciendo todas estas cosas a gente que, para empezar, violó la ley?”

Por último, ofreció algo extremadamente significativo para México y otros países, que son las principales fuentes de migración en la región. Algo de suma importancia tanto para los líderes como para los ciudadanos de esos países. De hecho, al presidente Fox, al secretario Derbez, a todos ustedes, les ofreció seguridad, regresos con orden y previsión, y muchas visas permanentes. En particular, ofreció visas temporales de empleo para nuevos trabajadores. Y no se detuvo ahí; asimismo ofreció la perspectiva de que la mayoría de estos nuevos inmigrantes temporales legales puedan enviar más remesas, porque posiblemente obtendrán mayores remuneraciones, en promedio, como resultado tanto de su nuevo estatus como del programa propuesto que de manera previsible los “reconectaría” con sus familias en México. ¿Será sin embargo esta oferta suficiente para México y todos los países a los que atañe la propuesta?

Discusión

No obstante, antes de que nadie se alegre o preocupe demasiado, veamos qué tan reales podrían ser estas promesas. Cuando nos referimos al tema de la migración, el problema siempre está en los detalles. Doris Meissner mencionó el mayor de los problemas: el presidente puede hacer todos los pronunciamientos que quiera, pero es el Congreso el que hará la ley. En nuestro país, la migración es un poder o facultad plenaria del Congreso de Estados Unidos. Esto significa que este último tiene autoridad exclusiva sobre la migración, y ha protegido esa exclusividad con considerable pasión durante más de 100 años. Claro que el presidente puede hacer sugerencias, y por supuesto que puede y de hecho da forma a mucha legislación. Su poder tiende a crecer conforme la legislación se acerca a su aprobación. Para ese momento, sin embargo, los elementos más fun-

damentales de una ley ya han sido decididos, y las agencias del Ejecutivo parecen verse relegadas a un papel mayormente de asesoría.

Estoy seguro de que todos ustedes entienden que en cualquier sistema de gobierno, como el de Estados Unidos, para que cualquier legislación tenga la oportunidad de ser firmada por el presidente, debe existir el apoyo bipartidista. Este requisito es aún más cierto en el caso de la migración, con sus extrañas alianzas. Para que una legislación sobre migración logre su aprobación, requerirá contar con el apoyo de una coalición bipartidista fuerte, de electorados importantes en Estados Unidos, que puedan, a su vez, proporcionar el poder a sus amigos y representantes en el Congreso, a fin de diseñar una ley que incluya los objetivos centrales de estos electorados o grupos de interés.

Sin embargo, en el trasfondo existe otra preocupación que se vuelve más relevante cuando una iniciativa de ley está siendo alistada para su aprobación. Ésta toma la forma de todos los técnicos, ya sea en la administración o en el Congreso, que pueden fácilmente “voltrear de cabeza” cada principio que el presidente Bush haya enunciado, y así, mediante la redacción de provisiones que dificulten a la gente la posibilidad de beneficiarse de las oportunidades delineadas en el discurso, violar el espíritu de todo lo que el presidente pudo haber tenido como objetivo. Esta última preocupación no toma siquiera en cuenta otro nivel en el proceso de formulación de leyes donde los principios pueden ser “puestos de cabeza”: la redacción de las normas y reglamentos de instrumentación por parte de los abogados de las diferentes agencias del Ejecutivo. De hecho, en lo que se refiere a migración, éste es el punto en el que más de una buena intención legislativa ha sufrido considerables alteraciones ignominiosas.

No obstante lo anterior, el tiempo está corriendo y la carrera ha comenzado. Lo que escuchamos hoy fue la señal de parti-

da. Pero, por favor, no se hagan expectativas con respecto a una carrera de 100 metros. Ésta será algo más cercano a un maratón; de hecho, sería completamente irreal esperar una legislación significativa en la materia antes de la fecha sugerida por Meissner en su texto; es decir, a finales de 2006.

Hasta qué grado el presidente Bush esté dispuesto a continuar invirtiendo su propio capital político en la materia, o si nada más fue un anuncio, orientado a generar interés en el Informe sobre el Estado de la Unión (State of Union Speech) —que tendrá lugar en este mes—, determinará en gran medida el paso de los avances que se den en el Poder Legislativo. Cabe entonces preguntarse si se limitará a hacer una nueva mención de esta propuesta en dicho informe y, salvo contadas referencias ocasionales, dará así por terminada su participación en el asunto, o si, por el contrario, continuará enfatizando los elementos centrales de su propuesta, y pedirá que funcionarios de la Casa Blanca y otras agencias del Ejecutivo empiecen a cabildear al Congreso para avanzar y actuar de acuerdo con lo que él ha delineado. Todos sabremos, claro está, la respuesta a estas preguntas más temprano que tarde. Pero, no nos equivoquemos: aun si el presidente Bush continúa invirtiendo en su propuesta, tendría la nada fácil tarea de disciplinar a los extremistas en su propio partido, en especial al representante Tancredo y los otros 60 o más miembros republicanos de la Cámara Baja, quienes hoy probablemente se encuentren en estado de shock como resultado de su anuncio.

Retos para Estados Unidos y México

Para concluir señalaré un par de retos que Estados Unidos enfrentará como resultado del anuncio hecho por el presidente y,

si me lo permiten, un par de retos que el liderazgo mexicano también enfrentará como resultado del mismo anuncio.

Creo que no hay plan de reforma migratoria que merezca el nombre de “reforma”, que pueda ser exitoso en sus propósitos centrales, a menos de que cuente con el apoyo de la sociedad civil estadounidense (y sus socios o contrapartes en México). Es más, pienso que sólo un verdadero “proyecto nacional” puede redimir los propósitos más amplios, aunque *no los puntos específicos*, del discurso presidencial.

Una verdadera reforma debe involucrar sin reservas a los impulsores de los derechos de los migrantes, etnias y comunidades minoritarias, al igual que a los defensores de los derechos civiles y humanos, fundaciones, sindicatos, instituciones educativas y de corte social, gobiernos estatales y locales, así como a todas aquellas personas que deben trabajar con el gobierno federal para instrumentar cualquier legislación que resulte del proceso. Estoy consciente de que, si bien algunos de ellos no son miembros de la sociedad civil, serán un punto crítico en el éxito de cualquier plan amplio.

Como ya he indicado, no creo que exista suficiente apertura en el anuncio del día de hoy como para ayudar realmente a dinamizar a esas comunidades a que trabajen de manera ardua para discutir y mejorar el plan intencionalmente ambiguo del presidente. Sin embargo, algunas de las reacciones iniciales han sido desalentadoras. Supe, en una de las llamadas que sostuve con la prensa, que Raúl Yzaguirre, presidente de una de las principales, si no es que la principal organización latina en Estados Unidos, desestimó el plan como otro “programa de braceros”. Las palabras, especialmente las palabras sobre este tema, tienen en Estados Unidos un poder extraordinario, y la utilización del término *programa bracero* sería una manera idónea para tratar de “matar” una idea, aun antes de que tome

forma desde el punto de vista de la sociedad civil interesada en el tema de la migración.

No obstante el comentario del señor Yzaguirre, repetiré lo que implícitamente he sugerido varias veces. Desde mi punto de vista, el gobierno de Estados Unidos deberá ampliar la información que hoy fue presentada en el discurso presidencial, si es que en Estados Unidos queremos evitar tener, una y otra vez, otra dolorosa conversación sobre este tema durante la próxima década.

En relación con México, si ustedes mismos se están preguntando: “¿Qué nos aporta este plan?”, de manera respetuosa sugeriré algunos puntos. Dividiré mis comentarios en oportunidades y retos.

Las oportunidades son amplias. La mayoría de las personas que legalizarían su estatus bajo cualquier plan estadounidense de reforma migratoria serían mexicanos. Ésta es una seguridad matemática. La mayoría de los mexicanos podrán satisfacer de manera fácil, más fácilmente que todos los otros grupos, cualquier obstáculo o requisito que el Congreso ponga en su camino, ya sean ofertas de empleo, o probar lo que sea que el gobierno pueda requerir. En este sentido tendrán mayor éxito que cualquier otro grupo en el país, si no por otra razón, sí por el hecho de que, en materia de familia y mercado laboral en Estados Unidos, sus raíces son más fuertes y hondas que las de los demás grupos de inmigrantes.

La mayor parte de los nuevos trabajadores considerados en el plan del presidente también serían mexicanos. Aunque no existe nada en dicho plan que se refiera específicamente a México, la población mejor ubicada para beneficiarse del mismo es la mexicana. Todo se reduce de nueva cuenta a una sola palabra: redes. Las redes mexicanas son tan avanzadas que de hecho tendrán la oportunidad de empatar personas, trabajadores, “trabajadores disponibles”, con “empleadores disponibles”.

En cualquier programa que resulte, tendrán la información necesaria sobre el mercado laboral para encontrar empleos más allá de su primer empleo o trabajo. Y tendrán las habilidades lingüísticas necesarias para trabajar en Estados Unidos, puesto que, en la mayoría de los mercados de trabajo de baja remuneración, el idioma de facto es ya el español. No es el polaco. No es el griego. Es el *español*.

Todos estos factores se traducen en una extraordinaria ventaja para los mexicanos en cualquier tipo de programa de trabajadores temporales que Estados Unidos diseñe.

Finalizaré mi presentación delineando algunos retos que México enfrenta en relación con el discurso presidencial. Estimo que México, así como cualquier otro gobierno que considere seriamente estas propuestas, deberá organizarse para participar en el proceso de dar forma a la legislación actual. El presidente Bush sólo ha articulado una serie de principios, algunos de ellos deliberadamente imprecisos e incluso contradictorios. La labor ardua apenas empieza. Éste no es el punto medio o el final de nada.

Así que, para principiar, el activismo del gobierno de México en Washington, en sus contactos con la Casa Blanca y el Departamento de Seguridad Interna, con el Congreso de Estados Unidos, será esencial para que cualquier plan que surja contemple los temas reales y responda a los intereses de los mexicanos.

Segundo, sospecho que directa o indirectamente México será llamado a cooperar con la confirmación de identificaciones o credenciales, así como con las verificaciones de seguridad que serán necesarias si se pretende organizar un nuevo programa de trabajadores temporales de manera efectiva y eficiente.

Tercero, con miras al futuro, si es que de hecho se da un nuevo programa amplio de trabajadores temporales, México y otros países tendrán que crear un acervo o reserva de trabaja-

dores aprobados y disponibles, además de desarrollar relaciones con los empleadores, cooperativas y asociaciones de empleadores, con objeto de beneficiarse de estas nuevas visas de la mejor manera posible. Recuerden, “el primero en llegar” se aplica a casi todo en la vida. Quienquiera que sea el primero en preparar el mejor y más completo programa, será seguramente quien obtenga el mayor número de visas disponibles.

Cierro mi intervención especulando si de hecho la Cancillería servirá enchiladas para la cena, dado que esta analogía se ha utilizado ya varias veces. No lo sé. Quizá sí, quizá no. Pero, si las sirvieran, la salsa sería sin picante —light—, y no sabríamos cuál es el relleno hasta que las empezáramos a comer.