

Reseñas

COMMISSION FOR THE STUDY OF INTERNATIONAL MIGRATION AND CO-OPERATIVE ECONOMIC DEVELOPMENT, *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*, Washington, D.C., United States Government Printing Office, 1990, 110 pp., apéndices y resumen ejecutivo.

La importancia de la migración internacional en la política exterior de Estados Unidos es creciente. Al terminar la Segunda Guerra Mundial se inició en ese país lo que algunos autores denominan la segunda gran inmigración en la historia estadounidense. La primera comenzó alrededor de 1840 y concluyó con la Primera Guerra; entre 1870 y 1914 se registró una inmigración especialmente numerosa. El análisis del efecto de esta primera gran corriente migratoria sobre la política exterior estadounidense se ha centrado en los cambios en la composición étnica de la población norteamericana, resultado de la inmigración, mismos que fueron más notorios en la entreguerra. Una de las conclusiones es que esos cambios han sido bastante limitados; por tanto, se considera que las consecuencias de la actual y cambiante composición étnica, producto de la segunda gran migración y también de un comportamiento demográfico diferencial, sobre la política exterior serán aún menos significativas.¹ Habría, sin embargo, una posible excepción: la influencia del grupo étnico mexicanoamericano. Si bien por el lado de la cambiante composición étnica no se vislumbran efectos dramáticos ni de gran alcance en materia de política exterior, no por ello se puede descartar que la actual inmigración no tenga repercusión alguna. En efecto, ante el desplazamiento del comercio y la inmigración hacia Asia y América Latina, estas regiones están adquiriendo una creciente importancia en los intereses de Estados Unidos, lo que parece traducirse en una política exterior más activa hacia esas regiones. Sobre el caso de América Latina en particular, se discute si es objeto de una mayor atención por parte de Estados Unidos o si continúa siendo objeto de una “negligencia benévola”. El Informe que aquí se reseña da prueba de la disposición estadounidense hacia una política exterior más activa en respuesta a las recientes tendencias migratorias.

¹ Robert W. Tucker, “Immigration and Foreign Policy: General Considerations”, en Robert W. Tucker, Charles B. Keely y Linda Wrigley (comps.), *Immigration and U.S. Foreign Policy*, Boulder, San Francisco y Oxford, Westview Press, 1990, pp. 1-14.

El Informe propone que Estados Unidos otorgue mayor atención a ciertas regiones precisamente por ser éstas el lugar de origen de la migración indocumentada. Sin embargo, no está claro el papel que desempeñarán los diferentes intereses étnico-nacionales, que se han hecho presentes en la cambiante composición demográfica de Estados Unidos, en la conformación de una política exterior más activa hacia esas regiones. Aunque quizá no ajeno a las implicaciones étnicas o culturales de la migración, el Informe se refiere al uso de instrumentos económicos de política exterior para tratar de manipular la inmigración. Se propone, por ejemplo, la creación de una agencia especializada que evalúe sistemáticamente los efectos de las principales decisiones de política interna y exterior de Estados Unidos sobre los flujos migratorios (p. 29).

El Informe es el producto final de una comisión del congreso de Estados Unidos creada por la Ley de Reforma y Control Migratorios (Immigration Reform and Control Act) de 1986. Dicha comisión discutió con los gobiernos de México y otros países del "hemisferio occidental"² sobre dos puntos: las condiciones que contribuyen a la migración indocumentada y los programas de comercio e inversión relacionados con dichas condiciones que pudieran resultar mutuamente benéficos —para Estados Unidos y alguno o varios de estos países. Me referiré sobre todo a la concepción general y a algunas de las recomendaciones "dirigidas" a México en particular.

El contenido del Informe es amplio y variado. Se refiere a la emigración y las estrategias de desarrollo de la región, y propone una visión de cómo se genera y cómo podría terminarse con la migración. El título mismo refleja el giro que han dado las concepciones sobre este tema: el desarrollo económico como respuesta a la migración (indocumentada) sugiere distanciamiento del anterior énfasis en los factores de rechazo *per se* (los famosos *push factors*), como el crecimiento poblacional, el elevado desempleo o la pobreza generalizada. Se acepta, en cambio, la complejidad del fenómeno migratorio contemporáneo, y se reconoce la existencia de sistemas migratorios específicos ligados a la realidad de un mundo globalizado. La globalización, no sólo económica, sino política y cultural, abre las puertas a concepciones llamativas —no suscritas, desde luego, por los autores del Informe— como la de responsabilidad compartida frente al proceso de desarrollo mundial y, específicamente, frente a la migración.³

Sin embargo, si bien la respuesta se encuentra en el desarrollo económico, éste no ofrece soluciones inmediatas. Es un proceso de acción retar-

² Las recomendaciones se dirigen específicamente a la región compuesta por México, América Central y el Caribe (de donde se origina la mayor parte de la migración indocumentada hacia Estados Unidos).

³ El tema de la responsabilidad de las naciones en un mundo interdependiente ha sido objeto de atención precisamente a partir del caso de la migración de mexicanos a Estados Unidos. Véase Judith Lichtenberg, "Mexican Migration and U.S. Policy: A Guide for the Perplexed", en Peter G. Brown y Henry Shue (comps.), *The Border that Joins. Mexican Migrants and U.S. Responsibility*, Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 13-30.

dada cuyos resultados pueden ser contradictorios y hasta contraproducentes en el corto plazo, puesto que no sólo ofrece nuevas oportunidades sino que crea mayores aspiraciones. Por ende, en el Informe no se recomienda desmantelar los controles establecidos en las fronteras y aboga, en cambio, por una aplicación efectiva de las actuales leyes migratorias de Estados Unidos (p. 3).

La propuesta del desarrollo económico como respuesta a la migración requiere especificidad antes de que el congreso, el ejecutivo o el pueblo estadounidenses puedan dedicarse a promoverlo en los países expulsores de migrantes. ¿Qué clase de desarrollo se propone? En el Informe se ofrece una serie de recomendaciones sobre la estrategia de desarrollo que estos países deben adoptar, casi todas a tono con las concepciones y políticas económicas en boga: apertura de las economías y adopción de políticas orientadas al mercado. Para el caso de México en particular, se apoya la creación de una zona de libre comercio con Estados Unidos.

Los argumentos propuestos en el Informe nos permiten imaginar hasta qué punto la inmigración afecta la política exterior de Estados Unidos. No es insensato pensar que el espectro de la migración (junto con muchas otras consideraciones que entran en juego) está detrás de la decisión de establecer una zona de libre comercio en América del Norte. Un acuerdo de este tipo llevaría a un cambio radical en la concepción que se tenía de la política de seguridad y del proyecto nacional en ambos países. A México se le acepta como un socio confiable en la trayectoria futura de Estados Unidos, visión que hasta hace poco no era concebible.⁴ En efecto, el argumento en favor de aceptar esta interdependencia económica como alternativa a la migración fue usado efectivamente y abiertamente por los ejecutivos de las dos naciones para obtener la aprobación del congreso estadounidense para negociar un tratado comercial por la "vía rápida". En el Informe se hace énfasis en el dilema que enfrenta Estados Unidos: aceptar bienes o gente de los países de origen de los migrantes (p. 50).

La propuesta de utilizar la política comercial con propósitos migratorios, en el sentido de permitir la importación de aquellos productos que más réditos otorguen en términos de freno migratorio, no es original. Ya se había sugerido que las implicaciones de una liberalización comercial (arancelaria y no arancelaria) por parte de Estados Unidos serían poco significativas, en materia de ingresos y empleo para las economías de los países de origen de los migrantes, si la liberalización procede de acuerdo con el principio de nación más favorecida. Las implicaciones son más promisorias si se procede sobre una base preferencial o discriminatoria. Sin embargo, la utilización de una estrategia de este tipo plantea a Estados Unidos importantes dilemas. Si es discriminatoria, la política comercial puede ser útil para contener la migración, pero también podría afectar otros intereses externos (e internos) de Estados Unidos. Por ser potencia mundial, los intereses políticos y económicos globa-

⁴ Sintomático de las visiones que prevalecían en ambos países es el libro de Alan Riding, *Distant Neighbors: A Portrait of the Mexicans*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985.

les limitan el campo de discrecionalidad de Estados Unidos.⁵

El que Estados Unidos haya decidido enfrentar estos problemas revela el peso creciente de las consideraciones migratorias en el diseño de su política exterior. Obviamente, la propuesta de un tratado comercial incorpora elementos tendentes a minimizar el daño a otros intereses en juego. Por un lado, el uso de la política comercial con fines migratorios por medio de un acuerdo de libre comercio lleva implícito un elemento de reciprocidad y ganancias mutuas. Por otro, la propuesta de acuerdo viene acompañada de una serie de condicionantes para proteger a los intereses afectados. El Informe suscribe explícitamente la tesis de vincular la política comercial de Estados Unidos con "el respeto a los derechos de los trabajadores" (p. 74) en los países socios. Así una mano quita lo que da la otra.

Pero de igual o mayor trascendencia que la influencia de estos elementos condicionantes en los resultados últimos de un acuerdo comercial, el trato preferencial o la mayor atención que reciben algunos países corren el riesgo de convertirse en una mayor injerencia estadounidense al vincular la política comercial con un activismo exterior en otros ámbitos —derechos laborales y condiciones de trabajo, ecología— a fin de proteger a sus propios trabajadores en Estados Unidos. Las recomendaciones contenidas en el Informe nos llevan a concluir que no hay soluciones fáciles para las tensiones que se generan entre la economía y la política de la migración.

La conveniencia de crear un bloque comercial en América del Norte para responder a los desafíos de otros bloques comerciales potencialmente competitivos colocó bajo una diferente perspectiva la situación geopolítica de México, incluida la migración de mexicanos. La estrategia de apertura y las oportunidades de complementariedad que ofrece la creación de un amplio mercado regional, sin duda hacen prever condiciones favorables para ambos países en la consecución de sus objetivos. Las perspectivas en materia de creación de empleos y mejoras salariales y, por consiguiente, la desactivación de las presiones para migrar, son promisorias. Se reconoce que la materialización de estas promesas es algo mediato; es decir, los efectos se observarán en el mediano o largo plazos. Existen, no obstante, problemas inmediatos relacionados con la migración que reclaman decisiones que no pueden postergarse en forma indefinida.

El Informe deja muy claro que no es políticamente aceptable para Estados Unidos continuar con la migración indocumentada.⁶ Sin embargo, no

⁵ Sidney Weintraub, "Treating the Causes: Illegal Immigration and U.S. Foreign Economy Policy", en Demetrios G. Papademetriou y Mark J. Miller (comps.), *The Unavoidable Issue: U.S. Immigration Policy in the 1980s*, Filadelfia, Institute for the Study of Human Issues, 1983, pp. 185-214.

⁶ Según Georges Vernez y David Ronfeldt el continuo flujo de migrantes mexicanos indocumentados ha dominado el debate estadounidense sobre la migración mexicana y motivado acciones represivas cuando ésta se considera "intolerable". Véase Vernez y Ronfeldt, "The Current Situation in Mexican Immigration", *Science*, marzo de 1991, pp. 1189-1193.

ofrece solución o propuesta a este problema de la relación bilateral para el futuro cercano. Por un lado, se rechaza de entrada la celebración de convenios con trabajadores eventuales y, por otro, no propone abiertamente una mayor migración permanente, aunque se menciona como una posibilidad (p. 97). Este *impasse* lo captaron bien algunos de los miembros de la Comisión que expresaron su desacuerdo, en una de las tres excepciones que se hacen del texto general del Informe (p. 110), con el rechazo de la Comisión a cualquier programa de trabajadores temporales.

Mientras no se logren desactivar las fuerzas de demanda y oferta laborales que dan lugar a los flujos migratorios y no se desgasten las redes sociales que los retroalimentan, será necesario encontrar un acomodo "honorable" para la continua presión migratoria. El carácter indocumentado del flujo de migrantes mexicanos y la vulnerabilidad asociada a dicho carácter reclaman la atención de ambos gobiernos para que, además de los acuerdos comerciales, se trabaje en el diseño de políticas que normen, de acuerdo con el derecho, las realidades de la interdependencia laboral y protejan el tránsito de los ciudadanos de ambos países a través de la frontera común.

Resulta extraño que la Comisión no haya considerado dentro de su competencia o mandato abordar la problemática de la discriminación y los abusos relacionados con los indocumentados. En las circunstancias actuales los incidentes en que se ven envueltos los migrantes mexicanos son un irritante para México, como lo es la ilegalidad del tránsito para Estados Unidos. La Comisión debió percatarse de que la política mexicana ha convertido la defensa de los derechos de sus ciudadanos en la piedra de toque de su posición frente al fenómeno migratorio.

Con este Informe, la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo da por terminado su trabajo, pero no caduca el espíritu de la iniciativa que la creó; espíritu de recurrir a la consulta y de llegar a acuerdos que ofrezcan beneficios mutuos. La Ley de Reforma y Control Migratorios fue una respuesta de Estados Unidos a la problemática de la migración indocumentada que indudablemente incorporó generosas provisiones para la situación legal de los indocumentados. Falta explorar opciones que eliminen los conflictos migratorios de una sana relación bilateral. La nueva era de relaciones que tienden a facilitar los flujos de bienes y la provisión de servicios entre los dos países podría llevar a la negociación, quizá con posterioridad a la firma del tratado comercial, de acuerdos binacionales en esta materia. El Informe —aunque se oponga a programas de intercambio laboral—, al resaltar la cooperación que México brindó a la Comisión (p. 95), sin duda contribuye a que los altos círculos de la política exterior de Estados Unidos presten mayor atención a propuestas que buscan una coordinación general de política entre Estados Unidos y México.