

Informes

Dilemas globales de la migración internacional

Francisco Alba*

Durante 1992, el Centro Tepoztlán y la sección mexicana del Club de Roma decidieron llevar a cabo un programa conjunto, con el objeto de explorar temas importantes de carácter internacional en el contexto de las tendencias de globalización. El programa se concretó en la realización de media docena de reuniones-diálogo en la sede del Centro Tepoztlán, en Tepoztlán, Morelos. La última de estas reuniones, celebrada el 28 de noviembre, versó sobre el tema de la migración internacional. La organización de la reunión estuvo a cargo de Francisco Alba y fue moderada por Saúl Trejo. Asistieron a la misma 25 personas, de las cuales seis son miembros del Centro Tepoztlán, cuatro de la sección mexicana del Club de Roma (dos son miembros, a la vez, del Centro Tepoztlán) y 15 invitados especiales. Como es costumbre en estas reuniones, el organizador de la reunión preparó un documento introductorio para iniciar la discusión. A continuación se reproduce el documento preparado por Francisco Alba.

Los flujos migratorios internacionales no son en la actualidad tan cuantiosos, en relación con las poblaciones de origen y de destino, como lo fueron a fines del siglo pasado e inicios del presente. Sin embargo, existe un consenso generalizado en que las presiones migratorias a escala global han estado acumulándose en los últimos decenios y probablemente lo seguirán haciendo en el futuro inmediato. Lo anterior, sin embargo, no implica necesariamente que la migración crecerá. La idea de presiones migratorias crecientes sugiere que los deseos de migrar superan y aumentan más rápidamente que las oportunidades para su realización, lo cual está de acuerdo con la percepción de que las oportunidades de migrar parecen restringirse en lugar de ampliarse.

Unas de las características de los actuales flujos internacionales es su extensión y cobertura globales. No sólo el número de países que participan en estos flujos es creciente —probablemente, no hay un país que sea ajeno al fenómeno—, sino que los lazos que los vinculan son de muy diversa índole, no importando las distancias. Estados Unidos, por ejemplo, recibe migrantes probablen-

*Profesor-investigador de El Colegio de México.

te de todos los rincones del planeta. Los pueblos europeos, que desde hace medio milenio “descubrieron” a otros pueblos, están siendo “descubiertos” por esos mismos pueblos.

La migración Sur-Norte ilustra la amplitud y extensión de los flujos actuales. El concepto se aplica sobre todo a los trabajadores migrantes temporales, cuyo monto estimado fluctúa, en la actualidad, entre 25 y 30 millones. La migración Sur-Norte comprende también una parte muy importante de la migración permanente. Entre los países tradicionales de inmigración (Estados Unidos, Canadá y Australia), la mayoría de los migrantes permanentes provienen de países en desarrollo (alrededor de 85% en Estados Unidos). Más recientemente, y como producto de la ruptura del equilibrio bipolar, se ha comenzado a hablar de la migración Este-Oeste. Lo anterior pone en evidencia que los centros dinámicos del sistema se han vuelto imanes globales: Norte y Oeste representan el mismo núcleo de países ricos e industrializados.

Es indudable que el flujo Sur-Norte capta una característica esencial de la migración contemporánea. Sin embargo, acentuar esta característica encubre la existencia de flujos migratorios tan importantes o más que los anteriores, que se dan entre los países en desarrollo: la migración sur-sur. Tal vez el más conocido de éstos sea la migración hacia los países petroleros del Oriente Medio. Importantes contingentes de asiáticos son contratados para trabajar en estos países. Por otro lado, África es un continente donde las fronteras nacionales sólo recientemente han sido un estorbo para viejas tradiciones migratorias y donde, en muchos lugares, la distinción entre migración interna e internacional no es siempre clara. Más recientemente, la rápida y exitosa industrialización de los países situados en la cuenca del Pacífico se ha visto acompañada por desplazamientos de población en el área. América Latina se convirtió en zona emisora de población en los años sesenta, pero los movimientos en sus varias áreas continúan, sólo aminorados por la apatía económica del último decenio. La circunscripción geográfica de los movimientos anteriores no los hace por ello menos globales en carácter.

Los movimientos contemporáneos de población son fundamentalmente fenómenos económicos. La gente se traslada debido a los procesos desencadenados, por una parte, por la globalización del comercio y los mercados y, por otra, por los patrones mismos de desarrollo económico. Sin embargo, las migraciones contemporáneas se originan también por guerras, persecuciones y violación de los derechos humanos básicos. Naciones Unidas estima el número total de refugiados en 17 millones (sin contar a los desplazados dentro de las propias fronteras nacionales, que

también se cuentan por millones). La mayoría de los refugiados y desplazados viven en países en desarrollo. El llamado Norte u Oeste apenas recibe una fracción, 1 o 2% de los contingentes de asilados políticos. No obstante, los “buscadores de asilo” reciben mucha atención pública en los países industrializados. Una de las razones de lo anterior es que la distinción entre migrantes por causas económicas y migrantes por causas políticas es muy sutil cuando las condiciones de pobreza y privación se extienden a grandes segmentos de población. El caso centroamericano ilustra la urdimbre de los factores económicos y políticos en la generación de movimientos migratorios. El desmembramiento de Yugoslavia representa, en cambio, los movimientos originados por fisuras culturales, religiosas y étnicas, precisamente donde se creían sepultadas o superadas.

La creciente demanda migratoria tiene una clara fundamentación económica en las amplias diferencias salariales y de niveles de vida, tanto absolutas como relativas, entre países y áreas. Sin embargo, por importantes que sean las diferencias económicas, la persistencia de la migración sólo se explica por la interacción de las condiciones económicas con factores sociales, demográficos, culturales y políticos.

El conjunto de factores sociales es muy amplio. La demanda de migrar no surge mecánicamente de las diferencias económicas entre los países de origen y los de destino. El deseo y decisión de migrar implica tener conciencia de tales diferencias, tener información sobre los países de destino, comparar y confrontar lo propio y lo ajeno dentro de cierta conciencia internacionalizada o globalizada. Además, una vez iniciados los flujos, las redes sociales —las relaciones familiares, los lazos comunitarios, los contactos de trabajo y los canales de información— sostienen la continuidad de los mismos.

Los factores demográficos son fuerzas ocultas importantes. La brecha entre las tendencias demográficas de los países en desarrollo y los desarrollados es amplia y creciente. El mundo aumenta en unos 90 millones de habitantes por año y casi todo este crecimiento tiene lugar en el primer grupo de países. El rápido crecimiento de poblaciones con una estructura de edad joven se traduce en elevadas tasas de ingreso en los mercados laborales, en condiciones éstos, la mayoría de las veces, de extenso subempleo y desempleo. Este comportamiento da sustento a un enorme potencial migratorio, interno y externo. En algunos casos, la migración internacional es casi una extensión de los movimientos rurales urbanos en cada país. En otros casos, previsiblemente en aumento, los residentes urbanos —más educa-

dos, expuestos a los medios de información y con mejor acceso a los sistemas de comunicaciones y transportes— son quienes alimentan los flujos migratorios.

No es poco frecuente que los factores políticos desempeñen un papel decisivo en la dirección de los flujos migratorios. Antiguos lazos coloniales o recientes programas de atracción de fuerza de trabajo son sólo algunas de las formas que han incentivado las redes migratorias entre áreas de destino y de origen. En la dinámica de las relaciones internacionales, las migraciones, en no pocas ocasiones, han sido alentadas con el propósito de debilitar o exhibir políticamente a regímenes adversos. La influencia de los factores políticos en la cuantía y composición de los migrantes se expresa con claridad por medio de las políticas de migración. Desde esta perspectiva, las políticas de los países de destino determinan en buena medida a quiénes se permite la entrada y las condiciones en que ésta tiene lugar.

En general, la interacción de todas estas fuerzas engendra el deseo y la decisión de abandonar el propio país y determina la forma de entrada en mercados y naciones más prósperas y estables; interacción que se da en el contexto de una red global de comunicaciones y transportes cada vez más densa y accesible. Sin embargo, la oferta de mano de obra no se traduce en migración efectiva, pues los gobiernos adoptan cada vez más actitudes restrictivas y proteccionistas, generándose presiones migratorias de difícil manejo.

Los dilemas para el manejo de las presiones y movimientos migratorios son múltiples y diversos. Uno tiene relación con la escala de la migración. Aun en el caso de que los países de inmigración y algunos otros no considerados como tales —los europeos, en general, no se consideran países de inmigración— llegaran a aumentar el número de inmigrantes que reciben,¹ ello difícilmente sería suficiente para satisfacer la oferta de migración. La sola magnitud de los números involucrados lo impide como solución viable. Por ejemplo, en los próximos veinte años los mercados de trabajo de los países en desarrollo deberán hacer frente a más de 700 millones de nuevos ingresos; en cambio, la economía estadounidense, que se considera la mayor máquina creadora de empleos, generó alrededor de 2 millones de empleos por año en los últimos dos decenios. Los números anteriores se refieren a un escenario teórico límite, ya que la mayor parte de la población prefiere quedarse en su lugar de origen. Quienes de-

¹ Estados Unidos aumentó el número de inmigrantes que podrían ser admitidos conforme a la ley de Inmigración de 1990.

sean emigrar suelen ser una minoría. El punto que queremos subrayar es que la mayoría de los estudiosos del fenómeno consideran que movimientos internacionales de población muy por encima de los niveles actuales no son políticamente viables.

Desde el punto de vista económico, existen argumentos sólidos en favor de la inmigración. Muchos países experimentan estrecheces laborales de diferente tipo. Sin embargo, ante la cuantiosa oferta existente de migración, utilizan sus políticas inmigratorias como instrumentos de política laboral para llenar los requerimientos laborales con cuotas migratorias políticamente aceptables, seleccionando a los más calificados entre los posibles demandantes de ingreso. No obstante, esta práctica drena los países de origen de capital humano útil; el mismo que podría ayudarles a cambiar las condiciones que generan la migración. El proceso se refuerza por el comportamiento de los migrantes. Como se sabe, éstos no son homogéneos. Los altamente calificados son bienvenidos en casi todos los países y ellos mismos actúan como ciudadanos del mundo. Al caer las barreras para el comercio y el capital, también caen para este tipo de migrantes. La cuestión migratoria se vuelve delicada en los países receptores, conforme disminuye la calificación de los migrantes. Para los trabajadores semicalificados o sin calificación las oportunidades de migrar legalmente son pocas.

Otro dilema es que el manejo de las migraciones, sobre todo las de carácter laboral, enfrenta una gran paradoja. La respuesta a la migración reside obviamente en cerrar las brechas y diferencias entre los países; es decir, el desarrollo económico es la única solución duradera para prevenir los movimientos masivos unidireccionales. Sin embargo, se suele observar que en el corto y mediano plazos el desarrollo económico estimula, más que frena, la migración. El desarrollo es un proceso destructor de formas de vida y producción, a la vez que abre espacios para nuevas oportunidades y aspiraciones. Pero los beneficios del desarrollo frecuentemente no son homogéneos ni permean con plenitud a las sociedades afectadas. En este sentido, una política de desarrollo económico encaminada a influir en las condiciones que generan la migración debe anticipar o prever demandas migratorias crecientes en el corto plazo.²

La migración y el desarrollo económico son dos formas de elevar el ingreso y aumentar las oportunidades de bienestar para la población. En la primera, la estrategia es directa y depende de

² Desde luego que el desarrollo económico se persigue por sus propios méritos.

las decisiones individuales o familiares. En la segunda, el resultado es indirecto, como consecuencia de un desarrollo nacional que afecta al conjunto de incentivos y desincentivos, basándose en los cuales los individuos toman sus decisiones. El conjunto de incentivos para migrar frecuentemente se ve reforzado por condiciones que en el proceso de desarrollo posibilitan la decisión de migrar, como son una mayor educación, el rompimiento con lazos tradicionales, la creciente calificación laboral y la mayor información.

En estas circunstancias, mientras los países en desarrollo se transforman, los países prósperos y estables recurren entonces, esperando ganar tiempo, a la puesta en práctica de políticas migratorias restrictivas, uno de cuyos resultados es la entrada y permanencia no autorizada de miles de migrantes. Imágenes cotidianas transmitidas por los medios de comunicación dan prueba de la determinación y astucia de quienes buscan "colarse" por cualquier puerta disponible hacia los paraísos de bienestar y seguridad económicos (por "la puerta de atrás" decía una nota de *The New York Times* sobre la migración magrebí hacia España, donde las barcas dejaban a los decididos migrantes en la playa). La cuantía de indocumentados o irregulares asciende a cientos de miles de trabajadores en todo el mundo: hombres en su mayoría, pero el número de mujeres es creciente. Ésta es la raíz de otro de los dilemas migratorios contemporáneos.

Las penalidades y privaciones que la situación de ilegalidad provoca en los migrantes son ingentes. En muchos casos, estas condiciones empeoran por el hecho que los inmigrantes tienen o se perciben con raíces étnicas, culturales o religiosas diferentes de aquéllas de las sociedades en las que ingresan. Las medidas restrictivas en un mundo globalizado, que incluyen tanto controles externos (visados y revisiones difíciles de realizar si no se quiere afectar al mundo de los negocios, al turismo y a las relaciones exteriores) como internos (sanciones a los empleadores, controles de identificación en los lugares de trabajo o en la plaza pública), infringen con frecuencia los derechos de los individuos o se aplican en forma discriminatoria.

La protección de los derechos de los trabajadores migrantes (y de las poblaciones no autorizadas a permanecer en los países donde de hecho residen) se encuentra en medio de un fuerte conflicto de intereses. La protección y salvaguardia de los derechos de los no nacionales, específicamente de los trabajadores migratorios, se halla en un punto que es el cruce de diversos derechos: los de los países receptores, los de los países de origen y los de los trabajadores migratorios mismos. Un

reto que enfrenta la comunidad internacional es cómo alcanzar una solución de suma positiva frente a todos esos derechos, potencialmente en conflicto entre sí. La emigración se considera un derecho humano; la inmigración, no. Además, la temporalidad y la irregularidad de la residencia tienden a mermar las credenciales jurídicas de los migrantes. Éstos se encuentran con frecuencia en los márgenes de la protección legal, en parte por la tendencia a adscribir ciertos derechos a los miembros de la comunidad —a los ciudadanos— y negárselos a los no miembros —a los no ciudadanos. El principio de no discriminación ha sido puesto en duda al hacer inaplicables a los migrantes ciertos derechos, tanto sustantivos como de procedimiento.

En la actualidad, esta situación puede describirse de la siguiente manera. Por un lado, el derecho a salir del propio país y regresar al mismo suele estar bien establecido, pero, por otro, la admisión de no ciudadanos sigue siendo un ámbito privilegiado de las soberanías nacionales. Las posturas de los países de origen y las de los de destino sobre estos temas y prácticas tienden a diferir. Sin embargo, hay oportunidades para mejorar la suerte de los migrantes. A fines de 1990 fue aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios. El instrumento está abierto para su firma por los países miembros.

Un dilema inesperado de la situación migratoria actual deriva del hecho de que uno de los efectos del fin del enfrentamiento bipolar ha sido un debilitamiento de la voluntad política de recibir y ayudar a los refugiados y desplazados. La razón de ser de esa política parece desvanecerse con “el fin de la ideología”.³ Admitir a determinados refugiados y perseguidos era razón de Estado. En un mundo sin elementos aglutinadores, las divisiones ancestrales —por motivo de religión, lengua, etnia o raza— están prontas a aflorar en abierto conflicto. Al desaparecer el peligro de una conflagración entre las potencias, las migraciones masivas empiezan a ser consideradas por algunos Estados como amenazas a la estabilidad y seguridad internacionales. La gente debe quedarse en su lugar de origen. Refiriéndose al eurocentrismo como fortaleza inexpugnable, Fernando del Paso (“La imaginación del poder”, *Nexos*, marzo de 1992) comenta que nosotros, los pueblos en desarrollo, “estamos a punto de pasar de la dependencia a la prescindencia”.

³ Alemania firmó recientemente un acuerdo con Rumania repatriando a miles de gitanos.

¿Dónde se ubica la migración mexicana en este panorama global? El sistema migratorio entre México y Estados Unidos refleja, con sus particularidades, los dilemas de la migración internacional. México busca asegurar las ventajas de la estrategia de desarrollo abierta con un tratado de libre comercio que le proporcione inversiones y mercados para crear empleos y mejorar salarios y condiciones de vida. Los países involucrados en el tratado esperan que esta estrategia reduzca las presiones migratorias. Sin embargo, aunque el libre comercio probablemente produzca crecimiento, de ello no se sigue que las presiones migratorias en el horizonte disminuirán. La economía mexicana todavía tiene que resolver la forma de proveer un mejoramiento económico y social amplio y extenso a las grandes masas de la sociedad mexicana. No es necesario que los salarios sean iguales a los del país de destino; pero sí se requiere un mejoramiento sostenido por un periodo razonable para que las expectativas de los individuos y de las familias se alteren. Las arraigadas redes sociales que se han establecido entre familias, comunidades, empleadores y empleados de ambos lados de la frontera dan sustento a la continuidad y permanencia del flujo. Además, la coexistencia de políticas permisivas y restrictivas a la vez, en Estados Unidos, emite señales ambiguas a los migrantes.

Desde la perspectiva de la inmigración, si el área de libre comercio toma forma y la economía mexicana se vuelve un polo de desarrollo regional, probablemente el país se convertirá nuevamente en un destino codiciado para quienes, en otros países, especialmente en los más próximos, sienten que se quedan rezagados en su desarrollo. De hecho, hemos sido en el pasado y somos en la actualidad un lugar de destino y de tránsito. Para México, país de origen y de destino al mismo tiempo, los dilemas globales son también dilemas nacionales.