

La reforma migratoria pendiente

Rodolfo Tuirán
ITAM

La inmigración es parte esencial de la historia de Estados Unidos. Debido a su incuestionable importancia, el tema suele reaparecer periódicamente y ubicarse en el centro de la controversia pública. Cuando algún sector de la sociedad estadounidense percibe que el sistema migratorio entra en crisis, el debate se aviva y eventualmente provoca virajes de política en la materia.

Actualmente somos testigos del resurgimiento del debate migratorio en Estados Unidos. Durante los últimos meses, diversos grupos de interés en ese país intensificaron la presión y trasladaron el cabildeo al Congreso y a diversas oficinas del Ejecutivo para urgir a la clase política estadounidense a superar el *status quo*. En ese país hay consenso en torno a la idea de avanzar hacia un nuevo régimen migratorio con apego a reglas de orden, legalidad y seguridad. Si bien todavía existe un profundo desacuerdo respecto a algunos de los componentes que podrían ser incluidos en una eventual reforma migratoria y al balance adecuado entre los mismos, no hay duda de que —después de las lecciones del 11

de septiembre de 2001— cualquier propuesta relacionada con la inmigración es ponderada desde la óptica de la seguridad.

Esta coyuntura política en la Unión Americana se relaciona con el *momentum* adquirido por la emigración mexicana. Nunca como ahora y de manera tan abrumadora los mexicanos se habían visto obligados a buscar sus medios de vida en el extranjero. De acuerdo con las cifras oficiales, el saldo neto migratorio durante el período 2000-2005 es negativo y ascendió —en promedio— a 575 mil personas por año; es decir, una pérdida neta de más de 3 450 000 personas en ese lapso, quienes en su gran mayoría se sumaron a los mexicanos que ya residían en Estados Unidos. Estas cifras convierten a México en el país con la mayor pérdida neta anual en el mundo por concepto de migración internacional. Esta situación no hace más que reflejar la “política de omisión” seguida por el gobierno de México en materia migratoria (que nunca fue más allá de buscar un frustrado acuerdo con Estados Unidos) y constituye una de las consecuencias del medio-

cre desempeño de la economía mexicana, de la ampliación de las brechas económicas y sociales entre México y Estados Unidos y del incumplimiento de la promesa de campaña de Fox de crear más de un millón de empleos por año.

El *impasse* en el que se encuentra el debate migratorio en el Congreso de Estados Unidos le podría dar a nuestro gobierno el tiempo que necesita para evaluar la pertinencia de sus posiciones y estrategias, definir con claridad los intereses y objetivos que persigue en esta materia, determinar sus responsabilidades y compromisos y eventualmente delinear su propia reforma migratoria.

La búsqueda de soluciones

Desde la terminación del programa de braceros en 1964, ambos países han hecho muy poco para encarar el fenómeno migratorio desde una perspectiva bilateral. Más aún, varios autores—como Fernández de Castro, Santibáñez y Tuirán (2006)—sostienen que Estados Unidos y México desarrollaron, desde entonces, un doble juego en la gestión migratoria. Por una parte, el gobierno estadounidense—no obstante el discurso beligerante contra los migrantes indocumentados—decidió practicar una “política de tolerancia” tanto con el ingreso como con la estadía de los inmigrantes no autorizados en la Unión Americana. Por la otra, el gobierno de México

construyó un discurso a favor de los derechos de los migrantes aunque en la realidad nada hizo por atenderlos e impulsó una auténtica “política de omisión”.¹

El *status quo* en materia migratoria intentó ser trastocado por los presidentes Fox y Bush a principios de 2001. De manera audaz, ambos gobiernos reconocieron la necesidad de impulsar un esquema legal, seguro y ordenado de flujos migratorios. Con este fin, México y Estados Unidos convinieron en iniciar negociaciones formales tendientes a alcanzar un acuerdo sustentado en el principio de la “responsabilidad compartida”.

La primera reunión del grupo de negociadores tuvo lugar en abril de 2001 en la ciudad de Washington. La delegación mexicana entregó en esa ocasión a su contraparte un documento (Gobierno de México, 2001) en el que delineó su posición y formuló su propuesta, popularizada más tarde por el entonces canciller Jorge Castañeda como “la enchilada completa”. En ese documento México puso en claro que la negociación se concebía como

un puente para poder transitar hacia un régimen de flujos ordenados y permitir que maduren, en los próximos diez o quince años, importantes procesos de cambio económico y demográfico en ambos países.

En las negociaciones con Estados Unidos, México se propuso avanzar

¹ Si la emigración la perciben como una “válvula de escape” y saben que los emigrantes envían cada año miles de millones de dólares desde el extranjero a sus familiares en México, los funcionarios responsables actúan como si permanentemente se preguntaran: ¿Por qué detener este flujo si no hay muchos incentivos para hacerlo?

hacia un nuevo entendimiento migratorio que permitiera sentar las bases para estabilizar las corrientes migratorias en el largo plazo, con la normalidad propia que caracteriza a los mercados integrados que existen en el mundo. Es sabido que la agenda impulsada por México se estructuró en torno a los siguientes cinco elementos: 1) desplegar esfuerzos compartidos en favor del desarrollo en las zonas de origen de la migración para no profundizar el abismo económico que las separa de las zonas de destino, 2) crear un programa de visas dirigido a trabajadores temporales, 3) incrementar el número de visas de residencia permanente para acercarlo a las realidades del fenómeno migratorio, 4) regularizar la situación migratoria de los mexicanos indocumentados residentes en Estados Unidos y 5) combatir la inseguridad y la criminalidad en la zona fronteriza.

Con esta agenda México buscaba, como sugiere Denise Dresser (2005), que Estados Unidos “abriera su frontera y su cartera”. En contrapartida, las autoridades mexicanas se mostraron dispuestas a asumir responsabilidades para encauzar los flujos migratorios presentes y futuros. En todo caso, el gobierno de México reconoció que la suscripción de un eventual acuerdo ofrecía “una oportunidad histórica” para superar el *status quo* migratorio.

El desenlace es de sobra conocido: a raíz de los atentados terroristas del

11 de septiembre de 2001, las negociaciones se difirieron y más tarde se archivaron de manera definitiva. No hay, pues, en el caso de México, un acuerdo o pacto migratorio con Estados Unidos que presumir o celebrar. El gobierno estadounidense cambió sus prioridades y colocó la seguridad en el centro de sus preocupaciones.² Con este desenlace se desperdició una oportunidad única para ordenar el fenómeno migratorio desde una perspectiva bilateral.

El tema de la seguridad fue colocado en el centro de la relación con México. Para las autoridades estadounidenses, esto significaba el abandono de “la política de tolerancia” en materia migratoria. Este objetivo se ha vuelto prioritario porque la presencia de la inmigración irregular hace evidente la vulnerabilidad tanto de la frontera sur como de los sistemas de seguridad estadounidenses. En los próximos años, este giro en el modelo de gestión de la inmigración seguramente se hará cada vez más evidente.

*La acción legislativa
en la Cámara Baja*

Inmediatamente después de ocurridos los atentados terroristas de septiembre de 2001, resurgieron en Estados Unidos las voces que calificaban a la inmigración como un asunto de seguridad nacional. En esta coyuntura, se acentuó la preocupación por los ni-

² Estados Unidos concentró su atención en el combate al terrorismo. La aprobación de la llamada *Patriot Act* y la creación del Departamento de Seguridad Interna constituyen algunas de las expresiones concretas de los cambios estructurales que en fecha reciente iniciaron las políticas de seguridad en el vecino país. La enorme concentración de recursos en esta dependencia (humanos, presupuestarios, tecnológicos y operativos) no tiene precedente alguno: se agregaron en un solo mando a 16 agencias y a cerca de 140 mil empleados, con un presupuesto inicial de 80 mil millones de dólares.

veles de inmigración en la sociedad norteamericana. Las encuestas de la organización Gallup (2006) mostraron que tan sólo entre junio y octubre de 2001 se volvió mayoritaria la población que se mostraba proclive a reducir los niveles de inmigración (al pasar de 42 a 58%). En consecuencia, el gobierno de Estados Unidos dedicó cada vez más recursos a “recuperar el control de sus fronteras”. En este clima político no debe sorprender que la Cámara Baja aprobara en diciembre de 2005 (con 235 votos a favor y 182 en contra) el Proyecto de Ley HR 4447, impulsado por el congresista republicano James Sensenbrenner, el cual descansa principalmente en un conjunto de medidas dirigidas a fortalecer la seguridad fronteriza y a garantizar el cumplimiento de las leyes migratorias.

En esencia, esta iniciativa busca acotar los espacios por donde transita la inmigración indocumentada, ya sea en lo que respecta a su ingreso o bien a su presencia en ese país. Particularmente preocupante es el hecho de que este proyecto de ley se propone: *i*) criminalizar el ingreso y la estadía indocumentada en Estados Unidos; *ii*) imponer sanciones a quienes ayuden, animen o induzcan a las personas a entrar o permanecer en ese país de manera no autorizada, y *iii*) asignar más recursos y efectivos a las tareas de control fronterizo, al tiempo que mandata el levantamiento de un muro a lo largo de más de 1 100 kilómetros de los límites con México.

Esta misma iniciativa busca desalentar la demanda de trabajadores indocumentados. Por un lado, incrementa las multas para quienes

contraten o recluten trabajadores indocumentados y, por el otro, establece la obligatoriedad del empleador de verificar la condición migratoria de sus trabajadores.

Los rasgos draconianos del proyecto de ley promovido por el congresista Sensenbrenner despertaron el rechazo de la comunidad latina en Estados Unidos. Las manifestaciones pacíficas y ordenadas realizadas en marzo y abril pasados en decenas de ciudades estadounidenses son históricas, no sólo porque resultaron las más grandes en la historia del país, sino sobre todo porque movilizaron —como nunca antes— a esta comunidad, mostraron enérgicamente su rechazo a esa iniciativa restriccionista y lograron darle un giro al debate en torno al problema migratorio.

Entre las consignas utilizadas por los manifestantes, la de “Hoy Marchamos, Mañana Votamos” encierra una promesa: la transformación de la población latina inmigrante en una importante fuerza político-electoral. En el mismo sentido, Demetrios Papademetriou (2006a), reconocido experto en asuntos migratorios, dijo en una entrevista con el periodista David Brooks que la toma de calles de la población latina en las ciudades de Estados Unidos significaba una “democratización de la política migratoria”, puesto que los indocumentados “ahora participan en el debate sobre su destino, del cual estaban excluidos”.

La acción legislativa en el Senado

Los concedores y expertos del sistema migratorio estadounidense saben

que cualquier intento por impulsar una reforma integral, justa y equilibrada en esta materia debe incluir los siguientes tres componentes: 1) canales legales de ingreso a Estados Unidos que sean suficientemente amplios, flexibles y realistas; 2) acciones dirigidas a brindar una solución a los millones de residentes indocumentados para que eventualmente puedan regularizar su condición migratoria, y 3) medidas que garanticen la observancia de la ley migratoria y el fortalecimiento de la seguridad interna y limítrofe.

La iniciativa de Sensenbrenner aprobada en la Cámara Baja únicamente incorpora elementos del tercer componente e ignora el primero y el segundo. Sin embargo, el problema principal que enfrenta el sistema migratorio de Estados Unidos (y que se relaciona en particular con la inmigración mexicana) es que los canales existentes para el ingreso y la estadía documentada son relativamente estrechos y no guardan correspondencia con las realidades del fenómeno migratorio. Por esta razón, cualquier esfuerzo legislativo que ignore los componentes 1 y 2, no sólo es incapaz de ofrecer soluciones de fondo y de largo plazo, sino que incluso su instrumentación puede provocar efectos contraproducentes. Atendiendo a esta racionalidad, la iniciativa aprobada por la Cámara Alta, a diferencia de la del congresista Sensenbrenner, contempla los tres componentes arriba indicados.

La iniciativa de ley se debatió en el pleno del Senado a fines de marzo y estuvo a punto de ser aprobada el

6 de abril por una coalición de senadores de ambos partidos. Sin embargo, el acuerdo no pudo concretarse por diferencias entre demócratas y republicanos respecto al procedimiento legislativo a seguir. Afortunadamente, la iniciativa S2611 (impulsada por los senadores Hagel y Martínez) fue retomada en sus aspectos esenciales a fines de mayo y aprobada por el pleno del Senado por 62 votos a favor y 36 en contra.

No debe olvidarse, sin embargo, que las diferencias entre la versión aprobada por la Cámara Baja y la del Senado requerían ser resueltas y armonizadas por un panel bicameral. Sin embargo, desde que fue aprobada la iniciativa de ley S2611 en el Senado, el liderazgo republicano en la Cámara Baja (Sensenbrenner, Tancredo y otros) envió señales de que la rechazaría y más tarde decidió congelar la instalación del panel bicameral.

De esta manera, la tan esperada reforma migratoria de 2006 acabó teniendo el mismo destino que el proyecto Simpson-Mazzoli a mitad de los ochenta. Éste no se convirtió en ley porque la instancia bicameral encargada de armonizar las diferencias entre ambas versiones no se conjuntó. Sin embargo, puede ocurrir que en la próxima legislatura los esfuerzos por impulsar una reforma migratoria integral tengan mejor suerte (como sucedió con la iniciativa de Simpson y Rodino, la cual fue aprobada en 1986 en la siguiente legislatura).

Independientemente de las posibilidades de aprobación de una refor-

ma migratoria en el corto plazo, resulta útil tomar como referencia la iniciativa del Senado—por su enfoque integral— para evaluar sus eventuales consecuencias para México. Así, conviene preguntarse: ¿Cuáles serían los principales beneficios y costos para México? ¿Qué podría ocurrir en la zona limítrofe a raíz del reforzamiento del control fronterizo que traería consigo esta iniciativa de ley? ¿Podrían aumentar las tensiones y fricciones bilaterales? ¿Cuántos mexicanos indocumentados podrían ser beneficiados por un eventual programa de legalización? ¿Cuántas visas del programa de trabajadores temporales estarían disponibles para los migrantes mexicanos? ¿Cuál podría ser el impacto demográfico de largo plazo para México derivado de la reforma migratoria estadounidense? ¿Qué efectos podría tener la reforma migratoria sobre el envío de remesas de los migrantes a sus familiares en el país?

El control fronterizo

Unos días antes de que el Senado iniciara el debate sobre el paquete de reformas a la ley de inmigración, el presidente George Bush anunció el envío de seis mil efectivos de la Guardia Nacional a la frontera con México. Lo hizo para atender una añeja demanda de la derecha republicana y ganar su adhesión para ampliar las posibilidades de aprobación de la reforma migratoria en el Congreso.³

Para apuntalar la frágil coalición de senadores demócratas y republicanos que impulsan la reforma migratoria, la iniciativa de ley en la Cámara Alta siguió la fórmula de reforzar las medidas de seguridad y control fronterizo: *i)* Autorizó la contratación de mil agentes de la Patrulla Fronteriza durante 2006 y añadió 2 400 agentes por año entre 2007 y 2011 a una fuerza actual compuesta por 11 300 agentes. *ii)* Mandató el establecimiento—durante los dos años posteriores a la promulgación de la ley— de más de 595 kilómetros de vallas fronterizas triples y 805 kilómetros de barreras para impedir el paso de vehículos en la frontera entre México y Estados Unidos. El reforzamiento de las bardas ya establecidas a lo largo de 171 kilómetros en la frontera, especialmente en las áreas urbanas, podría ser considerado para alcanzar esas metas. *iii)* Asignó cuantiosos recursos para utilizar alta tecnología—uso de aviones a control remoto, de satélites para detectar rutas de cruce y de una red de cámaras y sensores terrestres de contacto, acústicos, magnéticos o de radiofrecuencia o fibra óptica— con el fin de identificar y prevenir el ingreso de migrantes indocumentados. *iv)* Aprobó el establecimiento de centros de detención y camas (20 mil más) para retener a los indocumentados aprehendidos en su intento de cruzar la frontera. *v)* Habilitó a los gobernadores de los estados fronterizos para enviar (con autorización del secretario de Defensa)

³ Varias semanas después esta medida tomó vida propia: la prensa mexicana y estadounidense reportó que la llegada de los primeros efectivos estaba teniendo como resultado inicial una disminución de los cruces no autorizados a lo largo de la frontera.

unidades de la Guardia Nacional e involucrarlas en actividades de seguridad fronteriza. También aprobó el reembolso a los estados de los recursos erogados por este concepto.

Con la incorporación de estas medidas a la iniciativa del Senado, las coincidencias con el proyecto aprobado por la Cámara Baja se multiplicaron. Esencialmente, estas acciones se proponen concentrar—como en el pasado—abundantes recursos humanos y materiales de la Patrulla Fronteriza en los principales corredores de la migración con miras a cerrar las rutas utilizadas por los traficantes de indocumentados y desviar el flujo hacia las rutas más remotas, peligrosas y de difícil acceso.⁴

La estrategia de control fronterizo instrumentada desde 1993 ha resultado muy costosa para el erario y los contribuyentes estadounidenses. Según Douglas Massey (2005), destacado investigador estadounidense, medidas como las impulsadas por la iniciativa del Senado provocaron un aumento significativo del costo promedio por aprehensión: antes de 1992 éste ascendía a 300 dólares, pero después del reforzamiento de la Patrulla Fronteriza en los noventa y de los ataques del 11 de septiembre de 2001 el costo se elevó a 1 700 dólares (467% más).

Además de costosas, estas medidas han tenido dolorosos efectos per-

versos (ya que al desviar el flujo indocumentado hacia rutas remotas y peligrosas ha provocado la muerte de más de 3 700 migrantes en la frontera con México) y fallado invariablemente en su objetivo principal (disuadir y en su caso detener el flujo indocumentado). De hecho, en la última década ocurrió una disminución en la probabilidad de aprehensión de los migrantes al cruzar la frontera. Según Massey, este indicador pasó de 33 por ciento en 1997 a 19 por ciento en 2004.

Immanuel Wallerstein (2006) apunta que la construcción de muros en la frontera contribuye a magnificar las desigualdades, pues son “políticamente abrasivos” y “no son amigables ni caritativos”. Estos muros, al extenderse solamente a una fracción de la frontera común, no sellan la línea ni pueden evitar que los migrantes sigan ingresando a Estados Unidos.⁵ Una encuesta reciente en México y Estados Unidos, levantada a fines de marzo y principios de abril del presente año por el periódico *El Universal* y por AP-Ipsos (2006), muestra que la duda sobre la efectividad de los muros es compartida por casi nueve de cada diez mexicanos (89%) y por dos de cada tres estadounidenses (67%). La militarización de la frontera tampoco detendrá el flujo, pues los

⁴ De acuerdo con un estudio del Pew Hispanic Center (Passel, 2006), la estrategia de reforzar el control fronterizo olvida que cerca de la mitad de la población no autorizada ingresó legalmente a Estados Unidos (con visas de turista, negocios o estudios, por ejemplo), aunque se quedó en ese país después de que sus permisos habían expirado. La otra mitad ingresó indocumentadamente y su numerosa presencia en Estados Unidos hace suponer que las medidas de control fronterizo no han sido muy eficaces.

⁵ Así, aunque los muros y obstáculos aparentemente son para no dejar entrar a los inmigrantes no autorizados, en la práctica estas barreras—como lo sugiere Peter Sherry en la revista *Foreign Policy*—nunca tuvieron como propósito detener dicho flujo sino el de las drogas.

migrantes continuarán cruzando por las áreas donde el riesgo de detección siga siendo relativamente bajo.

En todo caso, el reforzamiento del control fronterizo propiciará un aumento en el número anual de aprehensiones de los migrantes mexicanos (y de otras nacionalidades) y su devolución a territorio nacional; provocará que los migrantes queden varados o estacionados cada vez por más tiempo en las ciudades fronterizas mexicanas hasta que logren cruzar a Estados Unidos; hará que las fricciones entre las autoridades de ambos países sean cada vez más frecuentes en la frontera común; favorecerá la multiplicación de las violaciones a los derechos humanos; aumentará el número de muertes de migrantes en parajes inhóspitos; hará más frecuente el uso que hacen los migrantes de los traficantes o polleros; encarecerá aún más sus servicios, y se profundizará el desgaste de los mecanismos de circularidad del flujo migratorio, entre otros.

De cualquier manera, las medidas de control fronterizo invariablemente fallan en lograr su objetivo principal (disuadir y en su caso detener el flujo indocumentado) porque no se acompañan de otras dirigidas verdaderamente a desactivar el mercado de trabajo binacional que impulsa la migración no autorizada.

*El programa
de trabajadores temporales*

El acuerdo legislativo aprobado en la Cámara de Senadores daría lugar a la creación de un nuevo programa

de visas (H-2C) para trabajadores temporales (PTT) con el fin de atender las necesidades de fuerza de trabajo en la economía estadounidense y acercar los esquemas legales al flujo real.

La iniciativa de ley aprobada en el Senado establece los principales rasgos del nuevo programa de visas H-2C: *i)* Serían válidas por tres años, con una sola renovación por un periodo adicional de tres años. Al final del período de seis años, los trabajadores tendrían que salir de Estados Unidos por un año antes de poder solicitar su reingreso al programa. *ii)* No podrían otorgarse para trabajar en áreas donde la tasa de desempleo sea superior a 9 por ciento y quienes las soliciten deben demostrar que cuentan con una oferta de trabajo y pagar una cuota de 500 dólares. El migrante podría cambiar libremente de trabajo, aunque si permaneciera desempleado por más de 60 días tendría que salir de Estados Unidos. *iii)* Además, el programa permitiría que la esposa e hijos del trabajador lo acompañen. *iv)* Un PTT debe ser flexible y realista en tamaño y alcance. El acuerdo bipartidista original establecía un monto de 325 mil visas anuales, con un incremento máximo anual de 20% (sólo de ser necesario). Sin embargo, el Senado decidió limitar el número de visas a un máximo de 200 mil sin incorporar el ajuste anual. De esta manera, la reforma migratoria sufrió un duro golpe al aprobarse esta reducción.

Para tener un impacto significativo y asumir el reto de canalizar los flujos hoy indocumentados por la vía

del PTT, éste tendría que tener una cuota muy superior. En el caso mexicano, en un contexto de alta demanda laboral en Estados Unidos y de creación escasa de empleos en el sector formal de la economía mexicana, esto significaría al menos 300 mil visas. Esta cifra es sólo una aproximación y deriva del hecho de que el número de indocumentados mexicanos entre 2000 y 2005 se incrementó en alrededor de 1.5 millones, en contraste con los aproximadamente 465 mil centroamericanos no autorizados en el mismo período. Sin embargo, al resultar muy pequeño el número de visas para la magnitud de la eventual demanda, el PTT no tendría el potencial para frenar el flujo de trabajadores indocumentados. En consecuencia, si el ingreso y la estadía indocumentada no es controlada eficazmente, los empleadores probablemente seguirían contratando trabajadores no autorizados para eludir las regulaciones salariales y laborales.

De acuerdo con el perfil de la demanda de trabajadores en Estados Unidos, es posible que este programa se concentre casi enteramente en México y Centroamérica. ¿Cuántas visas le tocarían a México? En el mejor de los casos, los trabajadores mexicanos accederían a un máximo de 150 mil visas (tres cuartas partes del total disponible). Para regular el reclutamiento de los trabajadores, facilitar el traslado de los migrantes y propiciar su retorno sería necesario un acuerdo bilateral y el activo involucramiento de México. Asimismo, para aprovechar este programa

adecuadamente nuestro país tendría que asumir algunas responsabilidades adicionales, entre las que sobresale la adecuación del marco jurídico en la materia, que actualmente dificulta la salida temporal de mexicanos para trabajar en el extranjero.

La legalización

Una de las características principales de la migración mexicana a Estados Unidos es su carácter predominantemente no autorizado: más de 6.5 millones de mexicanos se encuentran actualmente en esa situación (5.5 millones de adultos y alrededor de un millón de menores). En consecuencia, la regularización migratoria de esta población es un asunto prioritario para México y tiene una enorme trascendencia social y humana. Sin embargo, la legalización de los migrantes indocumentados es quizá el ingrediente más polémico y divisivo de la reforma migratoria impulsada en Estados Unidos. Como jocosamente reconoció en su oportunidad el senador Edward Kennedy, “la verdadera enchilada” de los esfuerzos por alcanzar una reforma migratoria integral es la de qué hacer con los millones de migrantes no autorizados.

Para hacer viable un programa amplio de legalización, las iniciativas en la materia han adoptado el enfoque de la “legalización ganada”, el cual exige a los indocumentados cumplir con diversos requisitos sin que a su vez puedan recibir trato especial, excepciones o dispensas en la trayectoria hacia la obtención de la

residencia permanente y eventualmente de la ciudadanía. De acuerdo con sus promotores, la “legalización ganada” es el tipo más adecuado de regularización porque recompensa a las personas que se han desempeñado activamente en el mercado laboral y han contribuido a la economía estadounidense por muchos años.

La propuesta de legalización aprobada por el Senado ofrece una vía para atender a los siguientes tres grupos de indocumentados: 1) Alrededor de 3.7 millones de mexicanos en situación irregular que residen en Estados Unidos desde hace más de cinco años (es decir, quienes ingresaron antes del 5 de abril de 2001) podrían legalizar su estancia en ese país si cumplen con algunos requisitos (pagar una multa y derechos, aprender inglés, no tener antecedentes penales y probar que ha pagado los impuestos federales y estatales, entre otros). 2) Casi 1.8 millones de indocumentados con al menos dos y hasta cinco años de residencia en Estados Unidos (es decir, quienes ingresaron entre el 5 de abril de 2001 y el 7 de enero de 2004) podrían permanecer en ese país durante un período de transición (de hasta tres años) y solicitar una visa que los obligaría, de ser otorgada, a salir de la Unión Americana y reingresar con una nueva condición migratoria por alguno de los 16 puertos de entrada. 3) Menos de un millón de mexicanos indocumentados que ingresaron a Estados Unidos después del 7 de enero de 2004, quienes estarían obligados a abandonar voluntariamente ese país sin otra opción más que la

de solicitar una visa en México y esperar su turno (quizá por varios años) para ser admitido en el nuevo programa de trabajadores temporales y sin tener garantía alguna de que lo puedan conseguir.

Como se advertirá, la propuesta no es perfecta y en algunos casos corre el riesgo de no ser práctica, sobre todo porque los indocumentados recién llegados no tendrían suficientes incentivos para salir de las sombras, registrarse y regresar de manera voluntaria a su país de origen. En consecuencia, muchos de ellos decidirían permanecer en ese país en forma no autorizada, con los riesgos que implica el acoso permanente de las autoridades e incluso la utilización de documentos falsos.

Cabe hacer notar que una proporción significativa de los migrantes no autorizados que llegaron a la Unión Americana en los dos años previos podrían resultar beneficiados de manera alternativa por el programa de regularización de trabajadores agrícolas (la llamada “tarjeta azul”). La iniciativa de ley aprobada por el Senado establece que los extranjeros que trabajaron en actividades agrícolas al menos 863 horas o 150 días entre el primero de enero de 2004 y el 31 de diciembre de 2005 podrían regularizar su situación migratoria y aspirar, varios años después, a obtener la residencia permanente, al igual que sus esposas e hijos. Para lograrlo, deberían trabajar al menos 100 días por año en la agricultura durante el próximo quinquenio o por 150 días por año durante el siguiente trienio.

El número máximo de beneficiarios (de todas las nacionalidades) de

este programa de trabajadores agrícolas podría ser hasta de 1.5 millones de personas. Considerando que más de cuatro de cada cinco trabajadores extranjeros que laboran en la agricultura estadounidense son de nacionalidad mexicana, resulta altamente probable que este programa de regularización podría beneficiar a un número muy significativo de connacionales.

De cualquier forma, la existencia de esta última vía no impediría que miles de inmigrantes indocumentados con menos de dos años de estancia en Estados Unidos corrieran el riesgo de ser deportados. En su momento, el gobierno estadounidense aseguró al gobierno mexicano que la instrumentación de la reforma migratoria de 1986 no resultaría en deportaciones masivas. México deberá recibir las mismas garantías en caso de que la iniciativa aprobada por el Senado se convierta en ley e impulsar un programa ordenado de repatriación voluntaria.

*El impacto demográfico
de la reforma migratoria*

La iniciativa de ley aprobada en el Senado el pasado jueves 25 de mayo podría representar uno de los cambios de política pública más importantes en el último siglo en Estados Unidos y eventualmente generaría uno de los impactos demográficos más significativos en la historia contemporánea de ese país y de México.

Bajo los términos del proyecto de ley aprobado en el Senado, la legalización beneficiaría a un número in-

édito de inmigrantes no autorizados, en tanto que los canales de ingreso documentado a Estados Unidos podrían verse ampliados de manera considerable. Así, aumentarían las visas de residencia permanentes atadas al empleo (en cerca de 310 mil por año), se incrementaría la disponibilidad de visas para los familiares de inmigrantes permanentes y ciudadanos estadounidenses (en alrededor de 260 mil por año) y se exentaría del techo máximo anual a algunas categorías de trabajadores con “habilidades extraordinarias”. También se crearía un nuevo programa de visas para los trabajadores no calificados (H-2C) y se elevaría la disponibilidad de visas para los profesionales con alto grado académico (H-1B).

Así, la iniciativa aprobada en el Senado, de convertirse en ley, podría significar para la sociedad estadounidense entre 60 y 65 millones de inmigrantes en los próximos 20 años. De este total, alrededor de una tercera parte podrían ser mexicanos; es decir, entre 20 y 23 millones de personas. Estas cifras sugieren que la dinámica de la migración mexicana, como resultado de la existencia de canales más amplios de ingreso documentado, podría duplicar la magnitud del flujo anual previsto para las próximas dos décadas (de 500 mil a un millón de migrantes en promedio por año).

La reforma migratoria tendría el efecto de impulsar una suerte de cadena migratoria: 1) La disponibilidad de visas, tanto de tipo laboral como las otorgadas a familiares de ciudadanos estadounidenses y residen-

tes permanentes, podría facilitar el ingreso de hasta siete millones de mexicanos en calidad de residentes permanentes durante los próximos 20 años. 2) A su vez, el programa de visas H-2C podría significar el ingreso adicional de siete millones de personas más (que incluye tanto trabajadores como esposas e hijos) en las siguientes dos décadas. 3) Finalmente, alrededor de nueve millones de mexicanos podrían conformar tanto el universo de beneficiarios directos del proceso de legalización como el de las personas que serían atraídas a Estados Unidos para reunirse con sus familias.

Los integrantes de estos tres grupos podrían transitar en el futuro, de acuerdo con los términos de la iniciativa aprobada por el Senado, hacia la residencia permanente y eventualmente a la ciudadanía.

Aun descontando de estos 23 millones los 5.5 millones de personas que ya se encuentran en Estados Unidos y que podrían regularizar su situación gracias a la reforma migratoria, la cifra resultante (más de 17 millones de nuevos migrantes en las próximas dos décadas) sería superior al efecto demográfico estimado (directo e indirecto) de la migración mexicana hacia Estados Unidos que tuvo lugar entre 1970 y 2005 (16.4 millones de personas, de acuerdo con estimaciones del Consejo Nacional de Población).

A manera de conclusión

Una iniciativa de reforma migratoria como la aprobada en el Senado de

Estados Unidos podría representar, de convertirse en ley, uno de los cambios de política pública más importante en el último siglo en Estados Unidos y eventualmente generaría uno de los impactos demográficos más significativos en la historia contemporánea de ese país y de México.

El liderazgo republicano en la Cámara de Representantes canceló toda posibilidad de aprobar una reforma migratoria integral en la actual legislatura y demostró que está más interesado en influir en las elecciones del 7 de noviembre próximo que en proponer soluciones efectivas al problema de la inmigración no autorizada. Recuérdese que el liderazgo republicano en la Cámara Baja se mostró renuente a iniciar cualquier negociación con los representantes del Senado que incluyera la regularización de un segmento de la población indocumentada y programó más de 20 audiencias legislativas en 13 estados de la Unión Americana durante el receso legislativo de verano para pulsar y buscar influir en el electorado en varios distritos clave.

Los congresistas Hastert y Boehner, líderes republicanos en la Cámara de Representantes, anunciaron que, derivado de estas audiencias, impulsarían en lo que restaba del calendario legislativo una agenda denominada "Seguridad Fronteriza Ahora", compuesta por una lista de 10 medidas prioritarias. De ellas, ocho buscan reforzar la seguridad interna y el control en la frontera con México y dos más se proponen asegurar la disponibilidad de recursos federales para financiar estas acciones. Dicha agen-

da ha sido presentada por el liderazgo republicano como un paso indispensable antes de impulsar una reforma migratoria más amplia. Así, después de no haber hecho gran cosa en materia migratoria desde que cuentan con la mayoría en ambas cámaras, los republicanos buscan aparentar —de manera un tanto oportunista antes de las elecciones— que están actuando decididamente para proteger las fronteras de la “invasión” de los migrantes no autorizados, cuando en realidad están optando por un enfoque estrecho y un conjunto de medidas de alcance y eficacia limitados.

Algunas de estas medidas fueron aprobadas por ambas cámaras el pasado mes de septiembre. Entre otras acciones, la iniciativa mandata la construcción de 1 125 kilómetros de una doble valla en la frontera con México y el uso de tecnología de punta para crear una especie de “muro virtual”, con lo cual recoge varios componentes del proyecto aprobado por la Cámara Baja en diciembre de 2005. Estas medidas sugieren que en Estados Unidos es cada vez más evidente el abandono de “la política de tolerancia” en materia migratoria y de la consolidación de un nuevo consenso en torno a la idea

de que se requiere un régimen migratorio con apego a reglas de orden, legalidad y seguridad.

El debate migratorio que tiene lugar en Estados Unidos debe animar a México a llevar a cabo una reflexión de fondo sobre la cuestión migratoria. Esta reflexión no sólo es indispensable sino también urgente, porque el país seguramente enfrentará en los próximos años un escenario emergente al que deberá adaptarse tarde o temprano, motivado por el abandono estadounidense de la “política de tolerancia” hacia los flujos migratorios no autorizados. En esta nueva situación, la “política de omisión” que México ha practicado puntualmente ya no podrá seguir siendo funcional o viable. Así, el país se verá obligado a delinear su propia reforma migratoria y a desplegar un conjunto de esfuerzos dirigidos a estructurar respuestas integrales, eficaces y de largo plazo en la materia.

En este contexto emergente, México necesita reconocerse como país de emigrantes y proceder en consecuencia. Debe tener muy claro qué persigue en esta materia, definir qué tan lejos quiere llegar y saber qué costos está dispuesto a pagar para cumplir sus objetivos.

Bibliografía

- Dresser, Denise, “¿Requiem para un romance? México y Estados Unidos frente a la inmigración”, *El ITAM Informa*, año 3, núm. 9, México, octubre-diciembre de 2005.
- El Universal*-AP-Ipsos, “Consulta a mexicanos y estadounidenses sobre migración”, *El Universal*, 20 de abril de 2006.
- Fernández de Castro, Rafael, Jorge Santibáñez y Rodolfo Tuirán, “Reforma migratoria en Estados Unidos: impactos y retos para México”, en el semi-