

CUATRO NOCIONES ELEMENTALES SOBRE MIGRACIÓN Y UNA PROPUESTA VIABLE

Francisco OLGUÍN URIBE

SUMARIO: I. *Presentación*; II. *Cuatro nociones elementales*;
III. *La propuesta de José Juan de Olloqui*.

I. PRESENTACIÓN

No puedo dejar de mencionar la satisfacción que me produce compartir esta mesa con personalidades tan distinguidas como Isabel Turrent, compañera de estudios, sin duda la más brillante de nuestra generación; el doctor Jorge Bustamante, el investigador más destacado en el terreno de los movimientos migratorios en México; el doctor Héctor Fix-Zamudio, pionero y la personalidad más reconocida en materia de derechos humanos en México y América Latina; el doctor José Juan de Olloqui, jefe, maestro, amigo, de quien quiero mencionar en particular su aportación teórica al debate sobre el diseño de la política exterior de México.

En efecto, no obstante que nuestro ponente ha publicado sus ideas en diversas obras que han visto varias ediciones,¹ creo que es poco conocido el hecho de que ya en 1972 el doctor De Olloqui presentó al entonces presidente de la República, en el marco de una reunión de embajadores,² una visión de lo que debía ser

¹ Vid., particularmente, Olloqui, José Juan de, *México fuera de México*, México, UNAM, 1980, y *Diplomacia total*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

² Vid. *Reunión de embajadores de México. Memorias*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1972.

la política exterior de México que aún ahora llama la atención por su lucidez, coherencia y carácter visionario. Sus planteamientos resultan aún más sorprendentes por el hecho de que en ese momento tales ideas eran francamente heterodoxas. Cuando en México la política exterior consistía básica, aunque no exclusivamente, en la reiteración de los principios tradicionales de la política exterior mexicana, cuando nuestra política exterior era básicamente reactiva y defensiva, el doctor Olloqui propuso que los principios solos no bastaban para crear una política exterior.

Dicho de manera muy sucinta, el entonces embajador de México en Washington, planteó en ese evento la necesidad de unir principios con objetivos, que estos objetivos deben estar determinados por el interés nacional, que tales objetivos concretos deben identificarse por su contenido temático e impacto por países y regiones, y que la consideración del contenido temático y de las razones geográficas determinen el nivel de prioridad de dichos objetivos y los mecanismos de acción diplomática para llevarlos a cabo. Estos objetivos, además, deben concatenarse a corto, mediano y largo plazo, para garantizar su armonía y consistencia y, al mismo tiempo, asegurar que no se contrapongan las acciones de nuestro quehacer en el ámbito bilateral y en los foros multilaterales,³ lo que no siempre ocurría en esa época.

Me ha parecido oportuno hacer esta mención introductoria porque la propuesta que nos ha hecho ahora el doctor De Olloqui, como él ya lo dijo, no es nueva: viene de muchos años atrás y forma parte de una visión muy integrada y coherente, a la vez pragmática y voluntarista, de lo que debe ser la acción de México en el exterior. Es decir, aunque mis comentarios en esta ocasión se limitarán, por razones de tiempo, al tema de la estrategia para el manejo de los flujos migratorios entre México y Estados Unidos, una evaluación más profunda de los planteamientos que ha

³ Sobre este punto en particular, aconsejo consultar la introducción de *México fuera de México*, cit.

hecho José Juan de Olloqui en este seminario deben considerarse en el marco más amplio de su visión integral del diseño de la política exterior de nuestro país.

II. CUATRO NOCIONES ELEMENTALES

Para comentar la propuesta que nos ha presentado en esta ocasión, quisiera hacer mención a cinco nociones elementales sobre el fenómeno de la migración. Casi me atrevo a llamarlas perogrulladas. Y, sin embargo, me propongo plantearlas porque frecuentemente me parecen ausentes del discurso público e, incluso, en trabajos académicos sobre el tema.

1. *El eterno movimiento de los pueblos*

A diferencia de lo que a veces pareciera oírse cuando se escuchan los discursos políticos, sobre todo en la Unión Americana, la migración no es un fenómeno coyuntural o evitable. La migración es un fenómeno incontenible que ha acompañado a la humanidad a lo largo de toda su historia y seguirá presente hoy y en el futuro. La dispersión del género humano por el mundo, la diferenciación étnica y cultural, la diversificación de las lenguas y las formas de vida, la formación de las naciones y los Estados, las conquistas, el mestizaje, la transculturación... todos son fenómenos relacionados con las migraciones. Se puede mantener que la historia universal se podría plantear como la historia de las migraciones y los asentamientos de los hombres.

La evidencia de la historia es contundente. Esforzarse contra ella no tendrá mejores resultados de los que tuvo la Gran Muralla China. Si bien no fue incapaz de dejar fuera a los extranjeros, las limitaciones que impuso al contacto con el exterior produjo un estancamiento generalizado en ese gran imperio. En contraste, las regiones con un alto intercambio de contactos entre los pueblos y las culturas, donde se da un intenso movimiento de gente,

de bienes y de conocimientos, como fue la cuenca del Mediterráneo, tienden a favorecer el surgimiento y desarrollo de grandes civilizaciones.

2. El XXI, siglo de migraciones sin precedentes

Este movimiento migratorio, además, no tiende a reducirse sino a acentuarse. Todo conduce a pensar que en el siglo veintiuno veremos movimientos migratorios como nunca antes se habían visto en la historia de la humanidad. Y ello por cuatro factores, que veremos en seguida.

A. El desarrollo de los transportes

Hace menos de 100 años los hermanos Orville y Wilbur Wright lograron, por primera vez en la historia, que volara una máquina más pesada que el aire. Su “aeronave” se sostuvo en el aire 12 segundos, en los que recorrió 170 metros.⁴ Sesenta y seis años más tarde, Neil Armstrong pisaba la superficie lunar. Hoy las sondas espaciales exploran Júpiter, a 629,000 millones de km., y regiones aún más distantes; existen aviones que son mucho más largos que la distancia que voló (saltó) en su primer intento el avión de los hermanos Wrigth; pasaron tres años antes de que alguien más intentara volar, pero ahora las aerolíneas miembros de la IATA transportan a 1,337 millones de pasajeros al año, según el último informe disponible de esa asociación.⁵ Y éste no es un fenómeno estático sino dinámico.

El aéreo es uno de los medios más visibles, prácticos y rápidos de transporte de pasajeros, pero también el ritmo de desarrollo que experimentan los transportes terrestres y marítimos no es de despreciarse. Cada año se incrementan millones de kilómetros a la red de carreteras y se incorporan a la circulación un sinnú-

4 El 17 de diciembre de 1903, en Kitty Hawk, Carolina del Norte. Ese día su aeronave realizó en total cuatro vuelos. En el último recorrió 260 metros en 59 segundos.

5 *World Air Transport Statistics 2000*, IATA.

mero de vehículos. Aunque por la orografía de México el transporte ferroviario no sea especialmente significativo, sigue siendo importante en amplias regiones del mundo y experimenta avances tecnológicos de consideración, particularmente en lo que se refiere a velocidad, seguridad y comodidad. A este ritmo de desarrollo tecnológico en los transportes, podemos esperar que la humanidad contará en el futuro con una imponente capacidad técnica para el desplazamiento verdaderamente masivo de hombres y mujeres.

B. *El desarrollo de las comunicaciones*

El segundo factor se refiere a las comunicaciones de todo tipo, pero especialmente al nuevo fenómeno de los medios electrónicos.⁶ La difusión de imágenes de las condiciones de vida en distintas regiones del mundo tiene poderosos efectos sociales. Al margen de su influencia sobre la cultura, los hábitos de consumo, el comportamiento político y tantos otros aspectos de la vida en sociedad, las imágenes que muestran el nivel y la calidad de vida en los países más desarrollados actúa como un gran generador de expectativas y un poderoso imán que cada vez atraerá más a la población de los países pobres hacia los países ricos.

6 El fenómeno de la *internet* es el de mayor dinamismo: de los tres millones de personas que utilizaron *internet* en 1994, en su mayoría en Estados Unidos, en cinco años se pasó a 100 millones, distribuidos en todo el mundo. Sus impactos aún no acaban de manifestarse pero, sorprendentemente, la *internet* podría tender a reducir el movimiento de personas en una economía de conocimiento. Baste señalar el ejemplo de Bangalore, que es actualmente la segunda ciudad en el mundo en materia de desarrollo de *software*: debido a la abundancia de técnicos, de habla inglesa para más, con salarios de 500 dólares mensuales (la décima parte de lo que se cobra en California), muchas empresas subcontratan el desarrollo de programas en la India, enviando y recibiendo instrucciones y programas instantáneamente por *internet*.

C. *La creciente brecha entre países ricos y pobres*

El tercer factor es la enorme y —por desgracia— creciente brecha que separa a los países ricos de los pobres. Las cifras están disponibles en una gran cantidad de publicaciones: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la ONU, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, etcétera. Sólo ofrezco tres casos a manera de ejemplo. En tanto que en Estados Unidos el ingreso *per cápita* se ubica en 37,900 dólares, en México es de 5,600 dólares y en países de menor nivel de desarrollo como Kenia es de 324 dólares al año. Existe una diferencia de más de 100 veces en el nivel de ingreso entre el país más rico y el país más pobre de los citados. Hay países más pobres que Kenia, pero lo he seleccionado porque las estadísticas se van volviendo menos confiables y por eso decidí no citarlos. De los países de África Central, Kenia goza de prestigio por ser confiable, estable y relativamente desarrollado.

D. *La creciente brecha demográfica*

El cuarto factor se refiere a las marcadísimas diferencias en las tasas de natalidad y de crecimiento de población en todo el mundo. Y éstas tienden a coincidir de manera general con los niveles de riqueza. Los países ricos crecen muy poco en términos demográficos y los países pobres siguen manteniendo muy altas tasas de crecimiento de población. En la mayor parte de los países de Europa las tasas de natalidad se ubican por debajo del nivel necesario para mantener los actuales niveles demográficos y esto genera necesidades de mano de obra y servicios.

Malthus mantuvo que la población crece en términos exponenciales, pero vale la pena recordar que cuando una población decrece, también lo hace en términos dramáticos. Baste hacer una sencilla consideración: si en un determinado país cada pareja tiene solamente un hijo en promedio, la población se reduce en una sola generación a la mitad. Y si en la siguiente generación

de nuevo cada pareja tiene en promedio solamente un hijo, se habrá reducido a la mitad de la mitad.

3. *La movilidad de los factores como un motor del crecimiento económico*

La tercera noción elemental que deseo mencionar —y que ya se ha expuesto ampliamente— es el hecho de que las migraciones tienden a generar riqueza.⁷ Dicho de una manera muy escueta, la teoría económica vigente mantiene que la movilidad de los factores de la producción y la especialización son un poderoso estímulo del crecimiento económico. Esta es la idea que ha apoyado la liberación de los movimientos de capital, así como de bienes y servicios, a través de las fronteras y los continentes.

No voy a abundar en este tema, pero sí me interesa resaltar la incongruencia que supone defender la movilidad del capital y de los bienes y servicios a la vez que se hacen grandes esfuerzos para restringir o incluso impedir los movimientos de hombres y mujeres de un país a otro. Desde el punto de vista económico, el ser humano es también un factor de la producción, el trabajo, y su movilidad sigue las mismas leyes económicas que rigen en el movimiento de los capitales, buscando maximizar los beneficios que genera al trasladarse de donde es más abundante y menos productivo a donde es más escaso y puede potenciar sus beneficios marginales.

Nos podemos dar una idea, así sea aproximada, de los beneficios generados por el factor trabajo que se logra desplazar a otros países a pesar de las severas restricciones a las que se encuentra sujeto, con las cifras del Banco Mundial, según las cuales 73,000 millones de dólares son transferidos anualmente por los trabajadores migrantes. Es de tomar en cuenta que estas

⁷ En una obra brillante, como todas las suyas, John Kenneth Galbraith argumenta convincentemente que las migraciones son el más poderoso factor de desarrollo. *Vid., The Nature of Mass Poverty*, Boston, Harvard University Press, 1979.

remesas representan una fracción de los salarios que perciben los trabajadores migratorios y, por tanto, del beneficio económico que generan en el país anfitrión, por el hecho de que necesariamente incurren en gastos ahí donde trabajan: de alojamiento, de alimentación y muchos más, gastos que son probablemente una elevada proporción de su ingreso, habida cuenta del bajo nivel de los salarios que habitualmente perciben.

Si bien el impacto del gasto local de los migrantes tal vez no sea demasiado importante en el conjunto de las economías receptoras, no obstante que es un consumo que estimula la demanda y que como tal tiene un efecto multiplicador, el efecto cualitativo de su trabajo en el país anfitrión es mucho más significativo al hacer redituables actividades que de otro modo quedarían rebasadas y dejarían de ser viables por falta de “mano de obra”. Ello permite que los ajustes en la economía receptora se den más gradualmente, y sus efectos sociales se puedan asimilar con mayor facilidad. En suma, los beneficios que generan los trabajadores migratorios en los países desarrollados no son despreciables ni remotamente.

Más aún, conforme el desarrollo de la tecnología ha venido superando los problemas de producción, en especial con el surgimiento de la robótica, el crecimiento económico se da en el sector terciario, que demanda mucho más mano de obra. Y ello desde los servicios más sencillos, como los domésticos, hasta los de profesionales altamente capacitados para alimentar el crecimiento de lo que se ha denominado *knowledge intensive economy*, o economía tecnológicamente avanzada.

4. *Efectos disruptivos de la migración*

Si todo esto es así, si los beneficios de la migración son tan claros y evidentes ¿por qué existe tanta resistencia en su contra?

En países “expulsores” de trabajo como México nos cuesta aceptar —pero hay que reconocerlo— que la migración también puede tener efectos disruptivos en los países receptores. Los mo-

vimientos migratorios, sobre todo cuando son significativos, tienden a provocar fenómenos sociales de rechazo en la sociedad receptora, cuya intensidad varía según las circunstancias del caso. Es fácil comprender que se produzca un choque cultural por las costumbres, tradiciones, valores y creencias distintas que llevan los migrantes; que grupos étnicos y religiosos puedan sentirse amenazados por la influencia de los recién llegados; que ciertos grupos teman ser desplazados (sobre todo los obreros pero en ocasiones también algunos pequeños empresarios); que haya reacciones de desprecio ante los recién llegados al constatar su indigencia y menor nivel de educación y cultura; que surjan en fin sentimientos nacionalistas.

Las sociedades humanas no son de suyo inclusivas. Sus reacciones ante otras sociedades o —en el caso que nos ocupa— ante los individuos que provienen de ellas, cubren una amplia gama de posibilidades, donde el conflicto figura de manera prominente. Si como resultado de las interacciones que se dan en la dinámica del complejo universo de factores que influyen en la configuración y evolución de estos fenómenos no se produce una asimilación, aceptación o, al menos, tolerancia de los grupos recién llegados, tienden a formarse comunidades excluyentes incluso antagónicas. Y de ahí el paso a la violencia no podría ser más fácil. No es de sorprender, pues, que siempre que hablamos de migración surja el tema de la soberanía.

En la defensa de la soberanía, del orden interno y en la solución de conflictos, sin embargo, la erección de murallas contra la inmigración no es la mejor estrategia, ya que simplemente conduciría al fracaso e impediría aprovechar las ventajas de la migración. El papel del gobierno debe ser el de evaluar la capacidad de asimilación temporal o definitiva de los migrantes tomando en consideración, principalmente, a los factores de carácter económico y los de carácter cultural y elaborando estrategias a partir de esa base.

III. LA PROPUESTA DE JOSÉ JUAN DE OLLOQUI

La consideración de las nociones elementales antedichas, nos permite poner en perspectiva la propuesta que nos ha presentado el doctor José Juan de Olloqui. Y es que si deseamos maximizar los beneficios y minimizar las dificultades que puede generar la migración, el mecanismo más natural y eficaz que tenemos a la mano es el marco jurídico. Una vez más, debo decir que la conozco desde hace muchos años, cuando empecé a trabajar con él, y que a lo largo de ya más de veinte años el doctor Olloqui ha venido luchando siempre por la negociación de un acuerdo de trabajadores migratorios que podríamos llamar de nueva generación entre México y Estados Unidos.

En lo personal estoy convencido de que ahora existen condiciones más favorables para su logro. Como un ejemplo quiero dar simplemente un dato, producto del resultado de mi trabajo en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En un encuentro que tuve recientemente con representantes de la principal liga sindical de Estados Unidos, la AFL-CIO,⁸ me manifestaron que su posición en este momento es favorecer la migración de mexicanos hacia Estados Unidos. Ello supone un cambio radical en su disposición tradicional, que discutimos amplia y abiertamente, y que se explica porque la estructura económica de Estados Unidos ha cambiado. Al reducirse los trabajadores de cuello azul, como le llaman a los obreros, y crecer el número de los empleados, que son menos afectos a afiliarse a sus sindicatos, la central obrera empieza a ver en los migrantes mexicanos la posibilidad de acrecentar sus filas, volver a fortalecer sus finanzas mediante sus cuotas y recuperar su peso político.

Asimismo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte ha vencido muchas barreras que existían previamente entre México, Estados Unidos y Canadá y con ello se abre la posibilidad de un encuentro más fácil. Así, el año pasado la Cancillería

8 American Federation of Labor-Confederation of Industrial Organizations.

estuvo negociando algunos acuerdos específicos de trabajadores temporales, lo que ha permitido un crecimiento discreto pero importante en las visas para trabajadores agrícolas: las H2A y las H2B que en este momento alcanzan la cifra, si no me equivoco, de alrededor de 55,000.⁹

Desde otra perspectiva, la experiencia de la Unión Europea ha puesto de manifiesto que la libre movilidad del trabajo, cuando va acompañada de un flujo más libre de capitales, bienes y servicios, así como las medidas para promover el desarrollo de las regiones de menor nivel de desarrollo económico, no se traduce en un apocalipsis migratorio. Con mayor razón podemos esperar que, en el marco del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, un acuerdo limitado de trabajadores temporales puede hacer mucho más manejables las presiones que se viven actualmente y que han dado lugar a la situación actual en la que más de un mexicano muere al día tratando de cruzar la frontera con Estados Unidos.

Un aspecto adicional que una estrategia bien diseñada en esta materia debe tomar en consideración, se refiere a las tendencias demográficas de las sociedades en cuestión. Ellas apuntan a una gradual reducción de las presiones migratorias que se dan entre México y la Unión Americana. Por una parte, el envejecimiento de la sociedad estadounidense requerirá un flujo mayor de migrantes que puede ser atendido por México; por otra, la reducción de la tasa de crecimiento demográfico de nuestro país también tendrá por efecto disminuir las presiones sobre el mercado de trabajo y, por tanto, las presiones migratorias.

Finalmente, como funcionario de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no puedo menos que advertir la necesidad urgente de adoptar políticas que favorezcan el manejo de los

9 Si bien la cifra puede parecer ridícula ante el número de cruces de indocumentados que se produce día a día entre México y Estados Unidos, es una cantidad superior a las visas que se otorgan bajo el programa de trabajadores agrícolas temporales entre México y Canadá.

problemas sociales de manera que se respete al máximo la dignidad de la persona humana. La actual “operación vigilante” puede haber dado los resultados deseados para las autoridades migratorias de Estados Unidos, pero ha tenido un elevado costo humano, incluso en términos de vidas: se estima en alrededor de 400 los migrantes fallecidos (por deshidratación e insolación, congelamiento o ahogados) en el año 2000 como resultado de una política que los obliga a tratar de cruzar la frontera a través de zonas peligrosas como son los desiertos, la alta montaña o los ríos.

Nuevamente, el diseño de un acuerdo de trabajadores que permita satisfacer, en condiciones de seguridad y un trato humano, las necesidades de la oferta y la demanda de trabajadores en ambos lados de la frontera, ofrecería una solución a la altura de las aspiraciones de nuestra política exterior. Todos estos factores apuntan, en mi opinión, en apoyo a la propuesta del doctor José Juan de Olloqui.

Muchas gracias.