

Migración, remesas y desarrollo regional

JESÚS ARROYO ALEJANDRE

RESUMEN Se revisa cómo aborda el gobierno mexicano la política migratoria a Estados Unidos y la actuación de la actual administración. Se valora la posibilidad de un acuerdo bilateral para establecer políticas que faciliten el trabajo de los migrantes mexicanos que protejan sus derechos humanos y de apoyo a las regiones de origen después de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. Se propone una alternativa de financiamiento con recursos de mexicanos retenidos por la seguridad social en Estados Unidos y de otras fuentes, para integrar un fondo para el desarrollo regional de asentamientos humanos dinámicos, con potencial de atracción poblacional de amplias regiones tradicionales de emigración a dicho país.

ABSTRACT. *This article revises the way in which Mexican authorities face migratory policies to the U.S. and the actions from the current government. It values the possibility of a bilateral accord to establish politics that would ease migrant workers conditions and work, that protect human rights and provide relief for those regions most affected by migration after the tragic events of September 11 2001. A financing alternative with resources taken from social security deductions to Mexicans and other sources, to establish a bilateral trust fund focused to regional economic development and to turn these regions into self-attracting points for to be migrants to the U.S. is also proposed here.*

La migración de mexicanos a Estados Unidos después del 11 de septiembre. Un enfoque de política pública

Desde la suspensión del programa Bracero, en 1964, hasta el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), la política de hecho del gobierno de México había sido desentenderse en lo posible del problema de los trabajadores mexicanos que emigran a Estados Unidos. Dicho programa respondió a una política pública instrumentada luego de un acuerdo bilateral para la contratación de trabajadores nacionales por empleadores norteamericanos, principalmente en la agricultura, bajo ciertas condiciones salariales, de salubridad, seguridad, vivienda, etcétera (Campbell, 1977), que las más de las veces no se cumplieron. Durante el gobierno de Salinas, en 1989, se pusieron en marcha políticas públicas como el programa Paisano,¹ para proteger a los migrantes en su regreso a México, y la prestación de algunos servicios de salud en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

En 1990 inició la matrícula consular, una identificación que emiten los consulados mexicanos en Estados Unidos para indocumentados cuando se registran en sus oficinas consulares. Hasta el año 2002 se habían emitido 5 586 907 matrículas.² Desde 2001 hay un crecimiento anual de 31.6 por ciento y se espera que aumente el porcentaje porque ahora son más los consulados que la promueven y al menos 60 bancos norteamericanos la

¹ Para una descripción del programa que contiene objetivos, presencia y cobertura nacional, consejo consultivo y comités técnicos, etc., véase <http://hotx.com/consulado/docamex.html> (fecha de consulta: noviembre de 2002).

² <http://www.consulmexchicago.com/matriculas.htm> (fecha de consulta: noviembre de 2002).

aceptan³ como identificación para que los indocumentados puedan abrir una cuenta bancaria en Estados Unidos. Otra política consistió en la firma del convenio sobre doble tributación de 1994 para no cobrar impuestos tanto en México como en Estados Unidos por un mismo ingreso de trabajadores mexicanos o estadounidenses empleados en uno u otro país. Además, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se intensificaron las negociaciones bilaterales —también pueden considerarse como política pública—, el estudio y la discusión sobre el problema migratorio.⁴

De manera paralela, al menos desde los años setenta hasta los noventa, los investigadores académicos del tema hemos insistido en la necesidad de una política pública amplia, coherente y con efectos de largo plazo sobre este problema bilateral,⁵ al que es posible definir en términos generales como los abusos a los trabajadores y las injusticias de todo tipo que sufren miles de migrantes mexicanos, especialmente los indocumentados, al trasladarse a Estados Unidos, durante su estancia, cuando envían sus remesas y al regresar a México. Hasta antes del sexenio salinista, el gobierno federal no atendió el problema por

diversas razones, entre ellas la política exterior mexicana pasiva y con frecuencia opuesta a la política exterior norteamericana. Luego de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), México se convierte en promotor internacional del libre comercio, en «punta de lanza del libre comercio», como le llaman Wilkie y Lazin (1996); en consecuencia, la integración económica se intensifica, así como las relaciones políticas entre México y Estados Unidos. Nuestro país dejó de ser indiferente para la política exterior norteamericana y se convirtió en una importante prioridad; de ser un «vecino distante» se volvió un «socio comercial estratégico» en su política económica integracionista. Por lo tanto, el problema migratorio es ahora una de las más altas prioridades en las negociaciones bilaterales, y el gobierno de Vicente Fox ha hecho explícita la necesidad de contar con políticas públicas encaminadas a resolver el problema migratorio, pero también para aprovechar el potencial económico de los migrantes en Estados Unidos o de quienes lo fueron y se encuentran de nuevo en México, reconociendo la importancia de los nueve mil millones de dólares anuales que entran al país por concepto de remesas, según estimación del Banco de México para el año 2001.

Además, residen en el país del norte alrededor de 22 millones de personas de origen mexicano, entre migrantes y nacidos en Estados Unidos de primera generación, y el flujo de indocumentados que estima El Colegio de la Frontera Norte es de unas 500 mil personas al año (EMIF, 2001). La población mexicana en ese país adquiere cada vez mayor peso en el electorado de muchas regiones, mientras que en México también influyen en el voto de familiares y amigos que permanecen en sus lugares de origen, por lo que se le toma en cuenta en las estrategias de política electoral de ambos países. Los estados mexicanos que tradicionalmente han tenido mayor peso en los flujos migratorios a Estados Unidos, entre ellos Jalisco, Michoacán, Guanajuato y Zacatecas, han abierto oficinas de atención a migrantes que se mantienen en contacto sobre todo con los más de 360 clubes de mexicanos en aquel país para obtener ayuda en remesas para destinarla a la inversión social en las comunidades de origen, a las que se suman dos o tres dólares que aportan los gobiernos de estas entidades y el gobierno federal. Además, también tienen la función de organizar el proselitismo político del partido en el poder

³ Artículo de T.R. Reid, *The Washington Post* <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A61424-2002Dec1.html> (fecha de consulta: diciembre de 2002). De acuerdo con las declaraciones del presidente Vicente Fox Quesada, en ocasión del Día Internacional del Migrante (diciembre 18 de 2002), más de 800 agencias de policía y más de 70 instituciones bancarias de toda la Unión Americana apoyan y confían totalmente en la credencial de matrícula consular como documento de identificación para la apertura de cuentas bancarias y otros propósitos.

⁴ Se pueden mencionar otras políticas de desarrollo económico que afectan la emigración a Estados Unidos, como el Programa de Industrialización de la Frontera; algunos programas de desarrollo regional; el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*Relaciones Exteriores*, 1999: 73-74), pero no se pueden considerar como políticas que pretendan influir directamente en el flujo migratorio que nos ocupa.

⁵ Una bibliografía selecta sobre migración y trabajadores indocumentados se puede consultar en Bustamante y Malagamba (1980); véase también Durand y Massey (1992), para una revisión de literatura al respecto.

con el fin de incrementar la votación en los lugares de origen a través de lo que hemos llamado el «migravoto». Según Artoyo y Berumen (2002) esta última política no tiene justificación social porque explota la buena voluntad y los sentimientos de solidaridad de mexicanos que se encuentran al otro lado de la frontera y en su mayoría han sufrido el problema migratorio y la falta de oportunidades económicas en su propio país. Sin embargo, las políticas del «dos por uno» o del «tres por uno», así como la de atención a migrantes, se han insitucionalizado con el apoyo del gobierno federal mediante la creación del Consejo Consultivo de Migrantes en Estados Unidos y el Instituto para los Mexicanos en el Exterior, los cuales toman medidas para atenderlos a la vez que promueven la captación de remesas para inversión social y productiva en beneficio de sus lugares de origen. Hasta el momento no se han percibido beneficios concretos para los migrantes y sus familias como resultado de estas medidas.

Además, las remesas son consideradas como potencial para el desarrollo de dichas comunidades, fuente importante de divisas y, en últimas fechas, como oportunidad para que algunas grandes empresas transnacionales puedan hacer negocios.⁶ Al respecto se mencionan en medios políticos acciones públicas que podrían aumentar la captación de remesas para inversión productiva en los lugares de origen con la participación en esquemas de microcrédito, pero no se toma en cuenta que los migrantes son escépticos y tienen una gran desconfianza frente a políticas de este tipo en las que intervengan gobiernos de cualquier nivel.

La gran cantidad de estudios sobre el tema, muchos de ellos analizados y resumidos en el *Estudio binacional* (1997 y 1999), así como la iniciativa del Consejo Nacional de Población (Conapo, 2000) para que un grupo de académicos mexicanos hiciera el esfuerzo de traducir los hallazgos de

⁶ Por ejemplo, las compañías y bancos que hacen negocio con la transferencia de remesas, como Western Union, Electra y varios bancos de Estados Unidos y de México; Cementos Mexicanos (Cemex), que vende cemento en Estados Unidos para su entrega en los lugares de origen de los migrantes; Teléfonos de México, que les vende servicio de telefonía, y Famsa, que les vende productos de línea blanca para el hogar que son entregados también en dichos lugares (*Expansión*, 2002: 117).

investigación en propuestas de política pública, sirvieron de base para establecer cuatro líneas principales de negociación con Estados Unidos: 1) la amnistía de varios millones de indocumentados mexicanos residentes en ese país; 2) la protección de los derechos humanos de quienes cruzan la frontera por lugares cada vez más peligrosos debido a la difícil geografía, el trato inhumano de la Parrulla Fronteriza y los «cazadores» norteamericanos de indocumentados; 3) el establecimiento de un programa bilateral de trabajadores huéspedes que reconozca la necesidad de mano de obra mexicana en muchas actividades económicas que los norteamericanos no desean realizar y con remuneración comparativamente baja, principalmente en la agricultura y los servicios, y 4) promoción del desarrollo en regiones de México que podrían enviar migrantes a Estados Unidos. La amnistía de los indocumentados mexicanos, la protección de los derechos humanos y un programa bilateral de trabajadores huéspedes requieren de voluntad política para negociar tanto con el gobierno de Washington como con los gobiernos estatales de Estados Unidos, principalmente de las entidades fronterizas y de otras que también reciben flujos importantes de trabajadores del sur de la frontera común. La promoción del desarrollo regional concierne en gran medida a los gobiernos federal y los estatales de México y se puede impulsar en aquellas regiones de donde salen los mayores flujos; además, son necesarios recursos que en las condiciones actuales no tienen ni tendrán los gobiernos en mucho tiempo. Más aún, es fundamental la coordinación de los tres niveles de gobierno y de las secretarías a las que corresponde fomentar el desarrollo regional.

Paradójicamente, existen fondos millonarios que se han acumulado y permanecen congelados desde hace muchos años en diversas cuentas en Washington y en gobiernos estatales norteamericanos, formados con las aportaciones y la retención de impuestos al trabajo de mexicanos documentados e indocumentados.

Por otro lado, los abusos en el envío de remesas por parte de las empresas de ambos países reducen el monto de tales envíos (se estima que cobran alrededor del 10 por ciento del monto total en las transferencias electrónicas)⁷ y, por lo tanto, su impacto económico en las localidades

⁷ Véase <http://www.sinfronteras.org.mx/remesas> (fecha de consulta: noviembre de 2002).

de origen de los migrantes. Abusos que se originan en que estas empresas aprovechan el poder monopólico que tienen en las áreas donde se encuentren sus beneficiarios, la falta de información sobre los precios de envío, la necesidad de mandar dinero rápidamente a los familiares y las variaciones del tipo de cambio peso-dólar.

Desafortunadamente el acto terrorista del 11 de septiembre del 2001 ocasionó que las negociaciones sobre las cuatro líneas principales propuestas por México tengan ahora muy baja prioridad para Washington, que piensa más en su seguridad nacional. Hoy su enfoque sobre la migración es precisamente en función de esa seguridad.

Indicadores del cambio de actitud de la política norteamericana hacia la migración de mexicanos

En primer lugar, el gobierno de Washington y algunos gobiernos estatales norteamericanos presionan para que sean reforzadas las fronteras de Estados Unidos, en especial con México, no sólo para evitar la entrada de indocumentados al país, sino por la presunción de que pueden internarse también terroristas. Así, por ejemplo, ciudadanos de Arizona se organizan militarmente para proteger la frontera sur de su país de la «invasión de indocumentados» y posibles infiltraciones de terroristas, a la vez que piden a las autoridades federales que no interfieran en sus planes.⁸ Además, se han destinado sumas millonarias en dólares a reforzar las actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización para detener el flujo de ilegales, lo que está provocando el aumento en el costo que desembolsan y el riesgo que correu los mexicanos que buscan trabajo al otro lado de la frontera. Se estima que los «coyotes» o «polleros» les pueden cobrar hasta 1 500 dólares por ayudarles a cruzarla. Por eso el tiempo de estancia promedio de los indocumentados en Estados Unidos también se ha incrementado sustancialmente. En cuanto al riesgo, en el año 2001 murieron 365 mexicanos en forma accidental o por asesinato al intentar internarse en el vecino país, es decir, en promedio una persona cada día. Así, el problema de los derechos humanos se agudiza debido a esta situación. Al respecto el Consejo Episcopal Mexicano, en su mensaje al pueblo de México y a los migrantes que resi-

den en el extranjero, resume el problema de la siguiente manera:

lamentamos que las condiciones socioeconómicas del país no favorezcan el amor y el atraigo a la propia tierra y alimenten en muchos mexicanos el espejismo del sueño americano... Creemos que este fenómeno no puede frenarse ni mitigarse sólo con leyes y medidas restrictivas que coartan el derecho que los migrantes tienen de buscar su propia manutención y la de su familia, y que por tanto, deben abordarse bilateralmente la pobreza y el desempleo que originan la migración forzada.

Reconocemos el derecho que tienen los estados soberanos de proteger sus fronteras y el esfuerzo de las autoridades de Estados Unidos al acoger a cientos de miles de mexicanos cada año. Sin embargo, queremos señalar que cuando las leyes y políticas migratorias se vuelven rígidas e inflexibles, imposibilitan la migración legal y provocan la no legal, dando lugar a mafias que trafican con personas y lucran con su necesidad y su vida.

Después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 es comprensible que las autoridades y el pueblo de Estados Unidos experimenten una gran preocupación por la seguridad nacional.

Esto, sin embargo, no es razón para etiquetar a todo migrante como presunto terrorista (CEM, noviembre de 2002).

Por otro lado, los norteamericanos y trabajadores legales pueden demandar a sus empleadores si éstos contratan personal indocumentado, como ya ocurrió contra dos agricultores en el estado de Washington en 2002, apelando al Acta sobre Influencia Amañada y Organización Corrupta (RICO, por sus siglas en inglés). En este caso la Corte del Noveno Circuito estableció que «el hecho de que RICO provee específicamente que la contratación ilegal es una ofensa predefinida indica que el Congreso consideró el hacer cumplir las leyes de migración a través de demandas como ésta». Más aún, Howard Foster, abogado del caso y miembro del grupo Amigos de Hacer Cumplir la Ley de Inmigración, dijo que la reglamentación da esperanzas a los norteamericanos que hasta ahora se sentían sin ninguna respuesta a sus demandas. Dijo textualmente que: «Los norteamericanos e inmigrantes legales que se sujetan a la normatividad, tienen derecho a buscar compensaciones por daños de sus empleadores que utilizan trabajo ilegal, lo cual disminuye los salarios». Las implicaciones de la decisión de esta corte son enormes, pues estableció: «El Congreso intentó hacer

⁸ Véase <http://www.washtimes.com/national/20021209-60167144.htm> (fecha de consulta: diciembre de 2002).

cumplir la Ley de Inmigración a través de demandas judiciales como ésta.⁹ Está claro que hacer cumplir la Ley de Inmigración a los empleadores significaría reducir en un alto porcentaje la fuerza laboral de muchos mercados de trabajo en regiones norteamericanas con tradición inmigratoria indocumentada, que son las que tienen mayor dinamismo económico, pero sobre todo a aquellas regiones de México de donde proceden los trabajadores. Además, se incrementarían los precios de muchos productos, especialmente agropecuarios y de servicios, o se reducirían las ganancias de las empresas que los ofrecen; un buen número de ellas probablemente desaparecería, con el consecuente desempleo. Así, en algunas regiones norteamericanas se experimentaría una depresión económica difícil de superar. Existe, pues, contradicción entre la realidad económica y la legislación del vecino país: la mano de obra indocumentada es funcional a la racionalidad económica de empresarios norteamericanos que quieren mantener la tasa de ganancia necesaria para permanecer en el mercado en muchas regiones de Estados Unidos. Como los mercados están interconectados y son interdependientes, hacer cumplir estrictamente la Ley de Inmigración no es una solución óptima, como tampoco lo es abrir indiscriminadamente las fronteras a la entrada de trabajadores extranjeros.

Una acción parcial mínima, pero con un enfoque de aproximaciones sucesivas para resolver algunos problemas serios que sufren los indocumentados es la iniciativa que ha impulsado el asambleísta Gil Cedillo (demócrata por Los Ángeles), que contempla otorgar licencia de conducir a los residentes indocumentados.

La iniciativa permitiría, pasando por los exámenes de manejo, revisión del pasado policiaco del solicitante, prueba de residencia y empleo por lo menos de 15 meses en los últimos tres años a la fecha de solicitud, que los indocumentados obtuvieran licencia de manejo y con esto un documento importante de identificación. Los esfuerzos de Cedillo se complicaron por el miedo a la inseguridad. Antes del 11 de septiembre de 2001 algunos estados de la Unión estaban considerando otorgar esas licencias a inmigrantes indocumentados. El proceso se paralizó después

de los ataques terroristas, pues se hizo evidente que éstos habían obtenido licencias falsas (Vogel y Moran, 2002).

La iniciativa es importante porque cerca de un millón de inmigrantes indocumentados podrían obtener su licencia de conducir y dejar de hacerlo ilegalmente, sin seguro y sin entrenamiento. Sin embargo, el gobernador de California, Gray Davis, vetó la iniciativa aduciendo que la tragedia del 11 de septiembre puso en claro que la licencia de conducir es más que eso: es el principal documento de identificación.

A pesar de lo anterior, continúan los esfuerzos del servicio consular mexicano de promoción de la matrícula consular a través de la publicidad para convencer a los inmigrantes indocumentados de que la acepten para su identificación y así sacarlos del anonimato. Académicos del Consorcio de Investigación sobre México (Profmex) promueven con su intenso trabajo y publicaciones la obtención de ella, así como la aceptación de la apertura de cuentas en bancos norteamericanos.

Por lo anterior, después del 11 de septiembre es poco probable que se logre en el corto plazo la amnistía a indocumentados mediante una negociación bilateral. Wilkie (2002) dice que «México, país que estaba a punto de concretar la legalización de sus migrantes, ha sido de los más afectados con los atentados de septiembre de 2001, con los cuales se congeló el tema de amnistía para los mexicanos». Ahora existe la noción de que una nueva amnistía, como la que se llevó a cabo a mediados de los ochenta, sentaría un precedente que motivaría el incremento de los flujos de migrantes indocumentados no sólo de México sino de otros países, y con esto la probabilidad de infiltración de terroristas. Tal vez se podría lograr una amnistía muy limitada, pero aun así se esperaría la instrumentación de políticas de mayor control de fronteras e ingreso a Estados Unidos y, en consecuencia, mayores riesgos para los indocumentados cuando emigran, así como el correspondiente reforzamiento de las condiciones que propician la violación de sus derechos humanos.

Así, en las circunstancias actuales existe interrelación entre amnistía y violación de derechos humanos de los migrantes ilegales. Por un lado, se argumentan el respeto a éstos para lograr la amnistía y, por otro, la falta de esta última exacerba el problema. Por ejemplo, se puede incrementar el número de indocumentados que mueren al tra-

⁹ Para mayores detalles al respecto véase <http://www.fairus.org/html/0941324.htm> (fecha de consulta: agosto de 2002).

tar de cruzar la frontera para buscar trabajo. Además, después del 11 de septiembre se les ha negado la visa a muchos solicitantes. Más aún, el 1 de enero de 2003, según el TLCAN, los tres países eliminarán los aranceles a los productos agrícolas, muchos de los cuales son fuertemente subsidiados en Estados Unidos, como trigo, maíz, arroz, cebada, tomare, productos lácteos y avícolas, carnes de puerco y de res, por lo que muchos agricultores no podrán competir y sobrevivir con su trabajo en el campo mexicano y se verán obligados a salir de las actividades agropecuarias,¹⁰ con lo que se esclerificarán o empeorarán las condiciones socioeconómicas de los lugares de origen rurales o semirurales que impulsan a los agricultores a emigrar a Estados Unidos, pues son escasos los sitios de México donde podrían encontrar oportunidades de empleo y de aumentar sus ingresos.

De lo anterior se deduce que una solución pertinente, que probablemente sería de largo plazo, tiene que considerar de manera simultánea algún tipo de amnistía, un programa de trabajadores huéspedes, un acuerdo bilateral para la protección de los derechos humanos y, lo más importante, un programa de desarrollo regional en México que incremente las oportunidades de empleo y mejore los ingresos en regiones mexicanas, es decir, que influya en los flujos migratorios internos y externos. Para ello sería indispensable la ayuda financiera de Estados Unidos.

Los fondos congelados de los inmigrantes mexicanos y el desarrollo regional

Wilkie, Galindo y Lomelí (2002), académicos miembros de Profmex, estiman que el gobierno federal de Estados Unidos puede estar reteniendo hasta 15 mil millones de dólares anuales pertenecientes a mexicanos que no les son reembolsados. Estos montos están congelados y se acumulan en Washington, D.C., en detrimento de las economías personales y locales en México. Ellos mismos dicen que «los beneficios potenciales de liberar cada año esos miles de millones de dólares para indocumentados, así como para documentados que viven en Estados Unidos (de tiempo completo o parcial) o han regresado a México para estar con sus familias, son muchos, incluyendo estímulos para ser autosuficientes y autoempleados y reducir

la necesidad de muchos mexicanos de emigrar a Estados Unidos». Además, realizan un estudio al respecto que hasta la fecha les ha permitido identificar por lo menos ochocientas cuentas federales en Estados Unidos en las que dichos fondos han sido retenidos porque el gobierno federal los congela. Algunos gobiernos estatales norteamericanos mantienen en sus ciudades capitales fondos que también pertenecen a mexicanos. Según los autores, estas cuentas son:

1. Fondo de seguridad social en Estados Unidos «A».¹¹ Estos fondos cubren pensiones de largo plazo y/o incapacidad inmediata. El dinero no puede ser correctamente reembolsado porque no se identifica a qué número de seguridad social se refieren que aplicar. Las sumas de dinero son retenidas «en suspenso» por el gobierno de Estados Unidos hasta que los nombres correctos puedan ser conciliados con los números y/o números ficticios proporcionados por inmigrantes indocumentados. Eso es posible hacerlo desde 1997 en adelante; pero antes de esa fecha es muy difícil. Se estima que existe una suma total de 230 mil millones de dólares acumulados de 1990 a 2001, cerca del 75 por ciento de los cuales (173 mil millones de dólares) deberían ser acumulados para uso eventual de los mexicanos. Además, el seguro social de Estados Unidos envía 276 millones de dólares cada año a México por concepto de pensiones; oficiales de la Seguridad Social de Estados Unidos estiman que el total debería ser el doble para alcanzar la cantidad de 552 millones de dólares —si las leyes y regulaciones anticuadas se cambiaran—. Mientras tanto, muchos mexicanos que trabajan en los dos países contribuyen a ambos sistemas de seguridad social, pero no ganan los suficientes créditos en ninguno de los sistemas como para obtener su pensión de retiro. Se considera que muchos de esos problemas pueden ser resueltos combinando las cuentas del Seguro Social mexicano con las del seguro norteamericano como lo ha hecho Estados Unidos, bajo un marco general, con países como Francia, Alemania, Japón, Corea del Sur, Canadá y Chile. Cada nación paga su proporción de beneficios a sus trabajadores (véase www.ssa.gov/internacional/inter_intro.html).

2. Fondo de seguridad social en Estados Unidos «B».

¹¹ Los fondos se identifican como «A», «B», etc., para esclarecer el hecho de que las agencias norteamericanas en cuestión tienen diversos fondos acumulados por las aportaciones de los mexicanos.

¹⁰ Véase al respecto Weiner (2002).

Este fondo cubre a los miembros de las familias de los mexicanos beneficiarios legales del seguro social de Estados Unidos y que viven en México, por lo que pierden su cobertura cuando el beneficiario directo muere. Sin embargo, si la familia vive en Estados Unidos, no perdería la cobertura; por lo tanto, se requiere que el asegurado y su familia permanezcan en Estados Unidos en lugar de regresar a México. Este fondo implica una cantidad que puede ser determinada a través de investigación.

3. Fondo de administración de asistencia médica de Estados Unidos (*medicare*) «A». Este fondo cubre a las personas que han llegado a la edad de 65 años y 1) no tienen la situación legal que Estados Unidos requiere para reclamar los beneficios a que tienen derecho, o 2) la tienen pero deben permanecer en Estados Unidos para recibir sus beneficios (cantidad que debe ser determinada).

4. Fondo de administración de asistencia médica de Estados Unidos (*medicare*) «B». Este fondo contribuye de mexicanos a la seguridad social estadounidense que trabajan tiempo parcial en Estados Unidos aun cuando también lo hacen en México y contribuyen al Seguro Social mexicano. La cantidad debe ser determinada a través de investigación.

5. Fondo del Tesoro estadounidense «A». Este fondo incluye impuestos retenidos a indocumentados mexicanos que trabajan tiempo completo o parcial en Estados Unidos pero no pueden hacer «legalmente» su declaración de impuestos y reclamar los sobrepagos de los mismos por miedo a ser deportados y/o inhabilitados para obtener su residencia o ciudadanía en Estados Unidos. Descongelar tales fondos retenidos en Washington, D.C., también descongelaría impuestos retenidos por los gobiernos estatales de ese país. Estos dos tipos de cantidades serían determinados por medio de investigación.

6. Fondo del Tesoro estadounidense «B». Este fondo cubre un monto del 25.5 por ciento «retenido» de los pagos legales a trabajadores documentados en Estados Unidos y que reciben su pensión de seguridad social en México. Este porcentaje es retenido porque no se ha firmado un tratado entre México y Estados Unidos del Impuesto al Ingreso Personal. Por lo tanto, con fundamento en las leyes estadounidenses, el fisco norteamericano (Internal Revenue Service, IRS) debe asumir que los trabajadores mexicanos que regresan a México reciben un ingreso equi-

valente en pesos de 30 000 dólares anuales en ese país. Su monto resulta ridículo para la mayoría de esas personas.

7. Fondo del Tesoro estadounidense «C». Éste se integra con «sobterretenciones» de impuestos causadas por serios problemas del Tratado México-Americano de 1994 de doble tributación. Aunque en teoría este tratado protege a las compañías estadounidenses y a sus directivos y técnicos contra la doble tributación, no lo hace para los mexicanos que están en condiciones similares (monto que debe ser determinado a través de investigación).

8. Fondo del Tesoro estadounidense «D». Este fondo cubre «sobterretenciones» de impuestos por ingresos recogidos a millones de trabajadores documentados e indocumentados que pagan impuestos por el mismo ingreso en ambos países pues no están protegidos por el Tratado México-Americano de doble tributación de 1994. La cantidad también debe ser determinada por medio de investigación.

Los académicos concluyen, a reserva de futuros hallazgos en su investigación, que muy probablemente Estados Unidos retiene anualmente 15 mil millones de dólares a los trabajadores mexicanos y a sus familias: tres mil millones de dólares de la cuenta 1 (estimación de Profmex) y 12 mil millones de las cuentas de la 2 a la 8 (estimación de Profmex).

Las regiones pobres con numerosas comunidades rurales y semi-rurales que expulsan población a Estados Unidos tienen en su mayoría esta característica porque no cuentan con oportunidades de desarrollo económico y, por lo tanto, tampoco de conseguir un mejor empleo ni de mejorar sus ingresos debido a los insuficientes recursos naturales o porque éstos ya se encuentran deteriorados. Tampoco disponen de la infraestructura física y social o existe un marco institucional adverso a la formación de «capital social básico territorial».¹² Normalmente es una combinación de estos factores, por lo que la noción actual de esfuerzos

¹² El capital social básico territorial se puede considerar como el marco institucional y cultural de una comunidad para la educación y capacitación de calidad, la innovación y el desarrollo empresarial para la inversión productiva y la promoción de los factores de competitividad endógenos y exógenos que tienen ventajas comparativas, entre otros. Desde el punto de vista físico, esto representa infraestructura, conecti... ♦

dos de compensación para el desarrollo regional, como lo ha hecho la Unión Europea en varias regiones de España, Portugal, Grecia e Italia, tendría varios efectos positivos para ambos países: 1) el desarrollo económico de regiones con asentamiento de población dinámicos puede aumentar la demanda global agregada de importaciones provenientes de Estados Unidos; 2) influiría en los flujos migratorios, reduciendo las presiones migratorias en México; 3) aliviar la pobreza y desigualdad en México.

2. México tiene un voto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La posición política del país, de apoyo a las iniciativas estadounidenses, se puede condicionar a la colaboración bilateral sobre migración y desarrollo regional (Wilkie, 2002a).

3. Existe mayor interdependencia binacional entre migración, política electoral y actividad económica en una cantidad cada vez mayor de regiones de Estados Unidos y México.

4. A fines de 2002 se negocia un acuerdo bilateral para totalizar las aportaciones al seguro social mexicano y al norteamericano para pensiones de los trabajadores. Esto indica que existe voluntad política de parte de Washington para liberar de alguna manera los grandes fondos congelados de aportaciones de millones de trabajadores mexicanos migrantes (Gerstenzang, 2002).

A manera de conclusión

Desde la terminación del programa Bracero hasta el régimen de Carlos Salinas de Gortari, los sucesivos gobiernos nacionales se desentendieron del problema migratorio. A partir de entonces se han instrumentado algunas políticas públicas, como el programa Paisano, algunos servicios del IMSS, la matrícula consular y un convenio bilateral sobre doble tributación en el sexenio salinista; las negociaciones bilaterales sobre migración de trabajadores durante el gobierno de Ernesto Zedillo, y los intentos que ha hecho el actual régimen a favor de los indocumentados en materia de amnistía, respeto a sus derechos humanos y para evitar los abusos de toda índole de que son objeto aquellos mexicanos que sólo desean mejorar su situación económica. El gobierno foxista es consciente de lo que significa la entrada a México de nueve mil millones de dólares al año, el peso de los 22 millones de personas de origen mexicano que viven en aquel país, a las que se suman alrededor de 500

mil cada año, y el peso político que tienen en ambas naciones. Tanto el gobierno federal como los de varios estados mexicanos pretenden involucrar a los migrantes en el desarrollo de sus regiones de origen.

Los esfuerzos del gobierno de Vicente Fox se vieron frustrados por el cambio de prioridades en la política exterior norteamericana a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Como consecuencia de ello, se reforzó la frontera común para evitar la posible entrada de terroristas; ciudadanos de Arizona se dispusieron a proteger su parte de la frontera de la «invasión de indocumentados», y se destinaron mayores recursos a la Patrulla Fronteriza para detener el flujo de indocumentados. Medidas que sólo han logrado incrementar los costos que deben pagar y los riesgos que corren los migrantes indocumentados, pues persiste la necesidad de esta mano de obra por parte de los empleadores norteamericanos, y los trabajadores mexicanos tienen que buscar en Estados Unidos las oportunidades que ni remotamente les ofrece su propio país.

Ante la imposibilidad de detener el flujo migratorio por que ello encarecería la producción agropecuaria y los servicios en las regiones receptoras de Estados Unidos y exacerbaría las dificultades económicas de las regiones pobres mexicanas donde se origina la migración, los gobiernos de ambos países deben instrumentar políticas de largo plazo que contemplen un programa de trabajadores huéspedes, la protección de los derechos humanos de los trabajadores mexicanos y el desarrollo de las regiones de origen.

Para esto último se puede echar mano de los fondos congelados que, aunque a veces no tienen destinatarios específicos por cuestiones legales y de falta de acuerdos binacionales, pertenecen legítimamente a los mexicanos que con su esfuerzo han contribuido al progreso económico del país vecino. Estados Unidos podría crear fondos similares a los creados por la Unión Europea para apoyar a las regiones atrasadas de sus países miembros. Los esfuerzos se canalizarían a lugares con potencial de desarrollo, que a su vez atraerían a los migrantes de su entorno regional, evitando así en alguna medida la migración internacional.

Los estudios llevados a cabo por académicos de ambos países contienen muchas pautas que los gobiernos mexicano y norteamericano podrían seguir para el desarrollo

regional y disminuir la migración atendiendo a las regiones donde se origina.

Bibliografía

- ARROYO Alejandro, Jesús y Salvador Berumen Saudoval, «Potencialidad productiva de las remesas en áreas de alta emigración a Estados Unidos», en Jesús Arroyo Alejandro, Alejandro Canales Cerón y Patricia Vargas Becerra (comps.), *El norte de todos. Migración y trabajo en tiempos de globalización*, Universidad de Guadalajara/UCLA Program on Mexico/Profmex/Juan Pablos Editor, Guadalajara, 2002, pp. 169-143.
- BUSTAMANTE, Jorge y Francisco Malagamba, *México-Estados Unidos. Bibliografía sobre estudios fronterizos*, El Colegio de México, México, 1980.
- CAMPBELL, W. Howard, *Bracero migration and the Mexican economy 1951-1964*, Thesis, American University, 1977.
- CONSEJO EPISCOPAL MEXICANO (CEM), «Mensaje al pueblo de México y a los hermanos migrantes y residentes en el extranjero», 15 de noviembre de 2002.
- DURAND, Jorge y Douglas S. Massey, «Mexican migration to the United States: a critical review», *Latin American Research Review*, vol. 27, núm. 2 (1992), Albuquerque, Nuevo México, pp. 3-42.
- DELAUNAY, Mariana, «Las remesas en especie», en *Expansión*, año XXXIII, núm. 851, 16 de octubre de 2002, pp. 117-127.
- ENCUESTA SOBRE MIGRACIÓN EN LA FRONTERA NORTE DE MÉXICO (EMIF) http://www.conapo.gob.mx/migracion_int/3.htm, diciembre de 2002.
- <http://www.banxico.org.mx/>, 11 de diciembre de 2002.
- <http://www.sinfronteras.org.mx/remesas>, 11 de diciembre de 2002.
- GERSTENZANG, James, «Social Security Plan would aid Mexican», *Los Angeles Times*, 20 de diciembre de 2002.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE), *Perspectiva territorial de la OCDE*, documento de trabajo, 2001.
- REID, T.R., «Identifying a way to help Mexicans living in the U.S.», *The Washington Post* <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A61424-2002-Dec-1.html>, diciembre de 2002.
- SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES, *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, México, 1997.
- *Estudio binacional México-Estados Unidos sobre migración*, ocho volúmenes, México, 1999.
- TUIRÁN, Rodolfo (coord.), *Migración México-Estados Unidos. Opciones de política*, Consejo Nacional de Población/Secretaría de Relaciones Exteriores/Secretaría de Gobernación, México, 2000.
- VOGUEL, Nancy y Dan Moran «No licenses for illegal immigrants», *Los Angeles Times*, 1 de octubre de 2002.
- WEINER, Tim «Government fears migrant deaths will increase», *The New York Times News Services*, *The News Mexico*, 21 de octubre de 2002.
- WILKIE, James W., «Instan a México aprovechar papel en la ONU para revivir amnistía», *Notimex*, 6 de octubre de 2002.
- y Olga M. Lázín, «Mexico as lipchin for free trade in the Americas», en Carlos Payán Figueroa, James W. Wilkie y Jesús Arroyo Alejandro (eds.), *México y las Américas. Memorias de la VIII Conferencia ANUIES-Profmex*, ANUIES/Profmex/UdeG., México, 1996, pp. 23-61.
- Alfonso Galindo y Raúl Lomelí, *Defining eight US accounts «owed» to Mexican*, *U.S.-Mexico Research Initiative*, documento de trabajo inédito, Profmex, Los Ángeles, California, 2002.

RESUMEN
ofrece va
dades ec
cados loc
rrrollo de
hasta el c
tiva terr
este artic
2000. El
metropol
100 000
cífico y el

ABSTRACT
ried amn
that join
irm devel
ment of
pective, w
sus, this a
2000. Es
regions ar
cities with
the Pacific
Leon-Agu