

Conferencia Interamericana de Seguridad Social



**Centro Interamericano de
Estudios de Seguridad Social**

Este documento forma parte de la producción editorial de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS)

Se permite su reproducción total o parcial, en copia digital o impresa; siempre y cuando se cite la fuente y se reconozca la autoría.

Bienestar y Política Social

Migración
Editor Invitado
Alejandra Cox-Edwards

Alejandra Cox-Edwards

Edward Funkhouser

Mariano Sana
Chiung -Yin Hu

Catalina Amuedo-Dorantes
Susan Pozo

Alketa Hysenbegasi
Susan Pozo

Philip Martin

Robert E.B. Lucas

INTRODUCCIÓN

EL EFECTO DE LA MIGRACIÓN EN LA SITUACIÓN LABORAL DE LA FAMILIA EXPULSORA: UN ESTUDIO LONGITUDINAL QUE UTILIZA INFORMACIÓN DE NICARAGUA

MIGRACIÓN INTERNACIONAL: ¿SUSTITUTO DE LA SEGURIDAD SOCIAL?

EL PATRÓN TEMPORAL DE LAS REMESAS: EVIDENCIA DE EMIGRANTES MEXICANOS

LAS REMESAS DE LOS TRABAJADORES Y LAS CRISIS DE DIVISAS

EFFECTOS DE LA MIGRACIÓN EN LOS PAÍSES EXPULSORES: COMPARACIÓN DE MÉXICO CON TURQUÍA

RESEÑA DEL LIBRO MIGRACIÓN INTERNACIONAL, REMESAS Y FUGA DE CEREBROS, EDITADO POR ÇAGLAR ÖZDEN Y MAURICE SCHIFF



EFECTOS DE LA MIGRACIÓN EN LOS PAÍSES EXPULSORES: COMPARACIÓN DE MÉXICO CON TURQUÍA

Philip Martin

Departamento Agrícola y Recursos Económicos, University of California, Davis
martin@primal.ucdavis.edu

Resumen

E migrantes internacionales son aquellas personas que atraviesan las fronteras nacionales y permanecen fuera de su país natal o del cual son ciudadanos, por 12 meses o más, independientemente del motivo que tengan para estar en el extranjero o de su situación legal mientras se encuentran en el extranjero. Según las estimaciones de la ONU, el número de emigrantes internacionales ascendió a 191 millones en 2005, y la mitad se había integrado a la fuerza laboral del país de destino. La emigración laboral internacional afecta tanto a los países de acogida como a los países expulsores, y la gran mayoría de los efectos que tiene la emigración en los países expulsores se capturan en los llamados canales 3-R, a saber, reclutamiento, remesas y regresos.

En México como en Turquía, el reclutamiento inició con la aprobación por parte de los gobiernos de los Estados Unidos y de Alemania, de movimientos de trabajadores no capacitados. En ambos países, los flujos laborales aumentaron y tuvieron una mayor duración que la esperada debido a la distorsión y a la dependencia: las decisiones que tomaron algunos patrones en relación a sus inversiones suponían que siempre habría inmigrantes disponibles, y algunos emigrantes y algunas regiones llegaron a depender de los trabajos en el extranjero y de las remesas. Hubo una pausa de una década en la emigración de México a los Estados Unidos de mediados de la década de los sesentas a mediados de la década de los setentas, mientras que la emigración laboral a principios de la década de los setentas cambió por unificación familiar a finales de la década de los setentas en el caso de la emigración de Turquía a Alemania.

Tanto el gobierno de México como el gobierno de Turquía ven la emigración como una válvula de seguridad de corto plazo, pero ambos países tienen diferentes políticas en lo que respecta a los emigrantes actuales y a los futuros emigrantes. El gobierno mexicano, que con frecuencia dice que representa a 105 millones de mexicanos en México y a otros 25 millones en el extranjero (la mitad niños nacidos de mexicanos en el extranjero), espera emigración continua y crecimiento de las remesas, y las políticas para mejorar las condiciones de los mexicanos en el extranjero se han convertido en una gran prioridad. El gobierno turco, por otra parte, resta importancia a la posible emigración ya que pretende formar parte de la Unión Europea (UE), y subraya que son pocos los turcos que parten en busca de trabajo en el extranjero y que la entrada de inversión extranjera y local, en conjunto con su participación en la UE, acelerará el crecimiento económico y el crecimiento del empleo y estimulará a la mayoría de los turcos a quedarse en su patria una vez que tengan la libertad de buscar trabajo en otras partes de la UE.

— Palabra clave: Emigración laboral, desarrollo económico, México y Turquía.
Clasificación JEL: J61, O1.

Introducción

México y Turquía se encuentran entre las principales naciones expulsoras de trabajadores, con cerca de 11 millones de personas nacidas en México y 3.5 millones de personas nacidas en Turquía en el extranjero en 2005. El principal destino de los emigrantes mexicanos son los Estados Unidos, y el principal destino de los emigrantes turcos es Alemania. México tiene mayor población y un ingreso per cápita más alto, pero la economía de Turquía creció más rápido que la de México en 2003-2004, a pesar de que México recibe mucha más inversión extranjera directa. México sigue siendo un país de emigración neta, pero Turquía ha tenido más inmigrantes que emigrantes desde finales de la década de los noventas.

Cuadro 1
México y Turquía, Información Comparativa, 2004

	México	Turquía
Población (millones)	104	72
Crecimiento 2000-04%	1.4	1.5
INB/cápita (\$)	6,770	3,750
Crecimiento 2003-04%	2.9	7.4
IED (\$ billones 2003)	10.8	1.6
Emigración Neta 1995-2000 (millones)	-2	0.135

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre Desarrollo Mundial, 2006

Los patrones de los Estados Unidos y de Alemania reclutaron a los primeros emigrantes mexicanos y turcos con permiso del gobierno. Al amparo de los programas para trabajadores huéspedes entre México y los Estados Unidos y entre Turquía y Alemania, los patrones tenían que comprobar que no había trabajadores locales disponibles antes de contratar a los inmigrantes, y se esperaba que los inmigrantes partieran después de haber trabajado una temporada o un par de años en el extranjero (Miller y Martin, 1982). La mayoría de los inmigrantes entraban y salían del país como por una puerta giratoria, tal como se esperaba, pero ambos programas para trabajadores huéspedes tuvieron mayor duración y fueron mayores a lo esperado. El establecimiento de algunos inmigrantes y sus familias, y la continua inmigración legal e ilegal, dieron lugar al aforismo de que no hay nada más permanente que los trabajadores temporales.

Es importante destacar que los países de acogida, los Estados Unidos y Alemania, pusieron en movimiento la emigración de trabajadores mexicanos y turcos a través del reclutamiento. Sin embargo, lo que inició como lo que se presumía era una relación laboral benéfica de corto plazo, se convirtió en algo que tuvo mayores alcances y mayor duración de lo que se esperaba. En los Estados Unidos, la emigración México-EE.UU. aumentó con el tiempo y diseminó a los trabajadores mexicanos del sector agrícola del suroeste a numerosas industrias por todo el país.

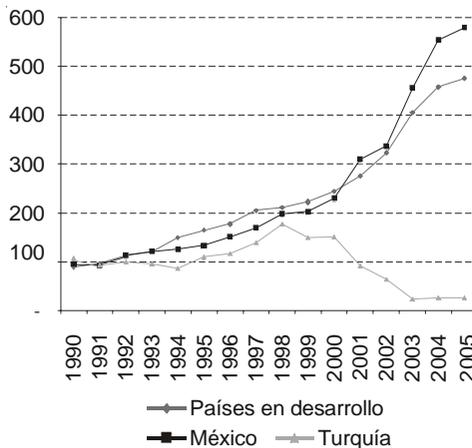
El objeto de los programas para trabajadores huéspedes es agregar trabajadores temporales a la fuerza laboral sin agregar colonos a la población. Sin embargo, los programas para trabajadores temporales tienden a hacerse más grandes y a tener mayor duración que la esperada debido a la

distorsión y a la dependencia. La mayoría de los patrones de los países de acogida no contratan a trabajadores huéspedes. Distorsión significa que aquellos que sí lo hacen, a menudo suponen que continuará habiendo inmigrantes disponibles, y las decisiones que toman algunos en lo que se refiere a sus inversiones reflejan esta suposición. En consecuencia, es posible que los agricultores planten árboles frutales en zonas poco pobladas, que aseveren que irán a la quiebra sin inmigrantes que cosechen, y se opongan, por consiguiente, a los esfuerzos para reducir el número de trabajadores huéspedes. Para resumir la década de los sesentas y de los setentas, los fabricantes de autos alemanes consiguieron inmigrantes turcos mientras que los fabricantes de autos japoneses desarrollaron robots. Sin embargo, si los gobiernos reducen o terminan los programas para trabajadores huéspedes, la inmigración ilegal podría aumentar.

La dependencia refleja el hecho de que algunos inmigrantes, sus familias y sus regiones y países de origen pueden suponer que seguirá habiendo trabajo en el extranjero, ingresos y remesas disponibles, y adquirir o construir viviendas que reflejan esta suposición. Si se les impide la oportunidad de trabajar en el extranjero, los emigrantes podrían inmigrar de manera ilegal para evitar una disminución en sus ingresos y la pérdida de activos. La mayoría de los investigadores concluye que los programas para braceros de 1942-1964 plantaron la semilla de futuras emigraciones no autorizadas de México a los Estados Unidos vía la distorsión que existe en las zonas rurales de los Estados Unidos y la dependencia que hay en las zonas rurales de México.

En México y en Turquía, muchas de las regiones de origen de los emigrantes se hicieron dependientes del trabajo en el extranjero, de modo que, sin una transformación económica, había presiones para que se produjera una continua emigración. En Turquía, la emigración se convirtió en emigración de las zonas rurales a las zonas urbanas, lo cual explica el motivo por el cual ha habido una marcada disminución en las remesas a partir de 2002, mientras que la emigración de México sigue alcanzando niveles elevados y las remesas a México ascendieron a una cifra récord de \$19 billones en 2005.

Gráfica 1
Remesas a México, Turquía y a todos los Países en Desarrollo, 1990-2005, 1990-92 = 100



Fuente: Banco Mundial, Perspectivas Económicas Globales 2006.

Tanto los Estados Unidos como México detuvieron el reclutamiento en medio de debates acerca de lo que había salido mal en relación a las suposiciones originales de los programas para trabajadores huéspedes. El legado de la experiencia que se tuvo con los trabajadores huéspedes en ambos países es negativo en su mayoría, lo cual hace difícil que se reanuden las pláticas sobre programas similares para trabajadores huéspedes en el siglo XXI. Entender que fue lo que salió mal en anteriores programas podría ayudar a evitar que surgieran problemas similares en nuevos programas para trabajadores huéspedes.

1. Efecto de los Braceros: Estados Unidos y México

Los Estados Unidos tienen el sector agrícola más grande entre los países de altos ingresos. A lo largo de su historia, los Estados Unidos han tenido tres principales sistemas agrícolas que diferían en el modo en que conseguían trabajadores estacionales (Martin, 2003). En el noroeste y en el Oeste Medio, las granjas familiares que se utilizaban principalmente como forma de subsistencia, dependían del trabajo familiar, mientras que en el sudoeste había plantaciones que primero estuvieron basadas en la esclavitud y después en los jornaleros.¹ El tercer sistema, principalmente en los estados occidentales, estaba dominado por granjas comerciales que dependían de inmigrantes y trabajadores estacionales que no tenían otras alternativas de trabajo en los Estados Unidos.

Los latifundios eran algo común en la parte occidental de los Estados Unidos antes de que se desarrollara la infraestructura que redujo los costos de transporte y originó que se cambiara el ganado y la producción granos por el cultivo por irrigación de frutas y verduras, que requiere de mucha mano de obra. El asunto sobre el cual versaban las políticas a finales del siglo XIX era si se tendrían que dividir las grandes granjas en unidades de tamaño familiar para conseguir trabajadores estacionales. La respuesta resultó ser no, principalmente debido a que los terratenientes lograron encontrar y conservar un tipo de trabajador que realizara el trabajo agrícola estacional.

Las oleadas de recién llegados se convirtieron en la principal fuerza de trabajo para el trabajo agrícola estacional. Entre los recién llegados se incluían los emigrantes chinos, a quienes no se les permitía el ingreso a zonas urbanas a finales del siglo XIX por motivos de discriminación, los japoneses recién llegados a quienes les estuvo prohibido por algún tiempo poseer tierras en California, y los inmigrantes de Asia del Sur, a quienes se les permitió la entrada a los Estados Unidos a pesar de que había una prohibición general de que ingresaran inmigrantes asiáticos porque eran ciudadanos británicos. También hubo ciudadanos americanos que se convirtieron en trabajadores estacionales porque no tenían ninguna otra alternativa de trabajo, como los *Oakies* y los *Arkies* que emigraron al Oeste durante la Depresión de la década de los treinta y cuyas experiencias se relatan en la novela de John Steinbeck, *Las Uvas de la Ira*.

Los trabajadores agrícolas estacionales que encontraban trabajo en las granjas comerciales del oeste consideraban que el trabajo agrícola era un escalón para obtener mejores trabajos que no estuvieran relacionados con la agricultura. Pronto, muchos de ellos abandonaron el trabajo agrícola

¹ Las granjas familiares del noreste se utilizaban como modo de subsistencia porque no había mercados en los Estados Unidos coloniales ni en Europa para los productos cárnicos derivados y los granos que producían—los granjeros europeos producían los mismos productos agrícolas, y la ciudad más grande de los Estados Unidos en 1790 era Filadelfia, misma que tenía 50,000 residentes. En el sureste, en contraste, un clima más cálido permitía la producción de cosechas que no se cultivaban en el norte de Europa, tabaco y algodón.

estacional, y sus hijos, educados en los Estados Unidos, raramente acompañaban a sus padres a los campos. En consecuencia, los granjeros buscaron la constante afluencia de nuevos trabajadores que no tuvieran otras alternativas de trabajo en los Estados Unidos. Había gran insatisfacción con este mercado laboral agrícola que tenía un patrón similar al de una puerta giratoria, y el debate sobre si cambiar o no la estructura de la agricultura para eliminar la necesidad de masas de trabajadores estacionales llegó a la crisis en la década de los treinta. El gobierno de los Estados Unidos promulgó políticas para subir los precios de los productos agrícolas, pero muchos granjeros tardaron en aumentar el salario a los trabajadores que cosechaban algodón y otros productos agrícolas que se beneficiaban de los subsidios federales a la agricultura, y esto ocasionó muchas huelgas. Al mismo tiempo, el gobierno de los estados Unidos promulgaba leyes laborales para fomentar sindicatos y proteger a los trabajadores para aumentar su poder adquisitivo y ayudar de esta forma a sacar al país de la Depresión. Una importante interrogante de las políticas de este período era si los jornaleros contratados, 25 por ciento de la fuerza laboral de los Estados Unidos, deberían tener también el derecho de formar, o de afiliarse a, sindicatos laborales y quedar amparados por las leyes que contemplaban un salario mínimo y un seguro por desempleo.²

Quienes abogaban por los trabajadores se encontraban divididos en lo que se refería a la aplicación de las leyes laborales en la agricultura. Muchos deseaban dividir las grandes granjas que requerían trabajadores estacionales en unidades de tamaño familiar, y esto hizo que la reforma agraria, más que la protección que ofrecía la ley laboral, se convirtiera en su mayor prioridad. Algunos otros reformadores pensaban que no habría ninguna reforma agraria en un país comprometido con la propiedad privada, y su mejor política para proteger a los trabajadores agrícolas resultó ser una que trataba a los latifundios como fábricas en el campo y concedía a los trabajadores empleados en las mismas el derecho de afiliarse a los sindicatos y a recibir un salario mínimo.

Los desacuerdos entre los reformadores laborales agrícolas, la oposición de los granjeros, y el estallido de la Segunda Guerra Mundial, mantuvieron a los trabajadores agrícolas excluidos de la protección básica que ofrecían las leyes laborales y evitaron que se llevaran a cabo reformas agrarias que eran fundamentales. Como la afluencia de trabajadores estacionales se reducía a medida que crecía la industria militar y las industrias de la época de la guerra, los granjeros convencieron al gobierno de los Estados Unidos de crear un programa Bracero (brazo fuerte) para los trabajadores estacionales. México estuvo de acuerdo en que sus ciudadanos que trabajaban el campo en los Estados Unidos serían una contribución a los esfuerzos de la guerra, y el programa Bracero se amplió para permitir el ingreso de casi cinco millones de trabajadores agrícolas mexicanos entre 1942 y 1964, convirtiéndolo en uno de los programas para trabajadores temporales más grandes de la historia (los trabajadores que ingresaban muchas veces se contaban cada vez; participaron entre uno y dos millones de mexicanos).

Los resultados del programa Bracero fueron la distorsión y la dependencia, las dos “des” de la mayoría de los programas para trabajadores huéspedes. La distorsión se hizo evidente cuando los granjeros de los Estados Unidos empezaron a plantar más cosechas que requerían mucha mano

² La introducción en la década de los treinta de políticas agrícolas para ayudar a los granjeros, así como las políticas laborales para ayudar a los trabajadores pero excluir a los trabajadores agrícolas, se resume en Martin, 2003, Capítulo 2.

de obra, aún en zonas remotas, sabiendo que estos plantíos no serían rentables si el flujo de inmigrantes dispuestos a realizar trabajo estacional a cambio de un salario mínimo se reducía. Los granjeros americanos tenían así un incentivo económico para continuar y aumentar la entrada de braceros. Muchos mexicanos de zonas rurales empezaron a depender del trabajo estacional en las granjas de los Estados Unidos para mantener a sus familias, y su nivel de vida hubiera bajado de no poder seguir emigrando a los Estados Unidos en busca de trabajo.

Hubo distorsión y dependencia a lo largo de dos décadas en las principales actividades de los granjeros y los emigrantes, pero el programa Bracero también tuvo efectos secundarios que tuvieron consecuencias de largo alcance. Los patrones de los Estados Unidos tenían que pagar los costos de transporte desde el hogar del trabajador en México hasta el lugar de trabajo en los Estados Unidos.³ Para aumentar sus posibilidades de ser seleccionados como braceros, algunos mexicanos mudaron a sus familias a la frontera entre México y los Estados Unidos. Esto redujo los costos de transporte de los granjeros americanos pero no ofrecía alternativas de trabajo para los ex braceros en México una vez que terminó el programa en 1964, situación que avivó la inmigración ilegal que ambos gobiernos intentaron detener con la creación de fábricas de ensamblado, conocidas como maquiladoras, en la franja fronteriza. El Programa para la Industrialización de la Frontera de 1965 provocó que ambos países tuvieran que hacer excepciones en las políticas comerciales: México permitió la importación libre de impuestos de los componentes que se utilizarían en el ensamblado del producto final, y los Estados Unidos impusieron un arancel exclusivamente al valor agregado en México.

El Programa Bracero finalizó en 1964, cuando era relativamente fácil para algunos ex braceros convertirse en inmigrantes. Los granjeros de los Estados Unidos que ofrecían a los extranjeros hasta trabajo temporal por escrito, lograban conseguir visas de inmigrante para los extranjeros, y estas visas, impresas en papel verde, permitieron a miles de mexicanos convertirse en “viajeros con tarjeta verde” que vivían en México y se transportaban a sus trabajos agrícolas estacionales en los Estados Unidos. A medida que envejecían estos viajeros con tarjeta verde, algunos pedían a sus hijos y a sus parientes que los sustituyeran, con frecuencia de manera ilegal, mientras que otros se convirtieron en contratistas de trabajadores agrícolas cuyos lazos y experiencia binacional los convertían en eficientes reclutadores de inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos.⁴

La emigración de México a los Estados Unidos se mantuvo relativamente baja hasta la década de los ochentas, cuando las devaluaciones del peso y la crisis económica provocaron más emigración de México a los Estados Unidos. Los Estados Unidos respondieron a la creciente emigración no autorizada de México a los Estados Unidos con la Reforma Migratoria y la Ley de Control de 1986, mismas que aumentaron la inmigración no autorizada en lugar de disminuirla. El TLC de 1994 estuvo relacionado con otro aumento en la emigración de México a los Estados

³Los braceros, pero no así los trabajadores agrícolas en los Estados Unidos, estaban protegidos por el salario mínimo. La mayoría de los braceros ganaban un salario mínimo, motivo por el cual los patrones en granjas de los Estados Unidos intentaron reducir los costos del transporte y se quejaban cuando las inspecciones los forzaban a mejorar las condiciones de alojamiento.

⁴ El embajador de México en 1963 señaló que, a medida que disminuía el número de braceros a principios de la década de los sesentas, el número de aprehensiones permanecía estable, lo que le llevó a la conclusión de que “los trabajadores mexicanos han entendido y aceptado el hecho de que si no pueden conseguir trabajo con contrato, es porque tampoco lo conseguirían si entraran de manera ilegal a los Estados Unidos”. (cita en el Registro del Congreso, 15 de agosto de 1963, 15203).

Cuadro 2
Inmigración Mexicana y Aprehensiones: 1890-2003

Década	Inmigrantes Anuales Promedio	Década Total	Década como Porcentaje total 1890-2003	Aprehensiones ^a Anuales Promedio	Década Total	Década como Porcentaje total 1890-2003
1890-1900	97	971	0%	Nd	Nd	Nd
1901-1910	4,964	49,642	1%	Nd	Nd	Nd
1911-1920	219,000	219,004	3%	Nd	Nd	Nd
1921-1930	45,929	459,287	7%	25,697	256,968	1%
1931-1940	2,232	22,319	0%	14,746	147,457	0%
1941-1950	6,059	60,589	1%	137,721	1,377,210	3%
1951-1960	22,981	229,811	3%	359,895	3,598,949	8%
1961-1970	45,394	453,937	7%	160,836	1,608,356	4%
1971-1980	64,029	640,294	10%	832,150	8,321,498	19%
1981-1990	165,584	1,655,843	25%	1,188,333	11,883,328	26%
1991-2000	224,942	2,249,421	34%	1,466,760	14,667,599	33%
2001-2003	180,557	541,670	8%	1,008,017	3,024,052	7%
Total		6,582,788	100%		44,885,417	100%

Fuente: Anuario Estadístico del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS) y Anuario de Estadísticas de Inmigración.

Notas:

a. Las aprehensiones registran los casos, de manera que una persona capturada tres veces equivale a tres aprehensiones.

Los mexicanos representan entre el 95 y 98 por ciento de las personas aprehendidas.

* La información relativa a las aprehensiones para 1921-30 se calcula como el doble de la cifra reportada para 1925-30 (128,484).

Unidos, debido en gran medida a una crisis económica en México que aceleró los factores de empuje, y a un auge económico en los Estados Unidos que dio un tirón a la demanda de trabajadores mexicanos.

Resulta difícil generalizar los efectos que tienen la emigración y las remesas en México y en los lugares de origen de los inmigrantes debido a que la emigración de México a los Estados Unidos ha ido en aumento en los últimos veinticinco años. Generalmente se presume que el traslado de los trabajadores de zonas con menores salarios a zonas con mejores salarios promueve la convergencia, ya que los salarios aumentan con mayor rapidez en los lugares de origen y más lentamente en las zonas de destino. La emigración de México a los Estados Unidos ha aumentado con el tiempo, y las brechas económicas se han mantenido sorprendentemente estables. Si la migración sí conduce a la convergencia, debe existir un rezago importante entre el momento en el que se reciben las remesas y el momento en el que se alcanza un desarrollo que motive a los emigrantes a quedarse en su patria. Una explicación alterna es que un poco de migración engendra mayor migración a medida que se ensancha la brecha entre las zonas expulsoras y las zonas de acogida y los factores sociales y culturales hacen de la emigración el camino preferido para avanzar hacia arriba. Esto puede estar sucediendo cuando menos en algunas zonas rurales de México, donde uno de los patrones de comportamiento es “trabajar” en los Estados Unidos y descansar y retirarse en México. Sin embargo, si los planes de regreso se modifican, como es frecuente que

sucediera, las zonas rurales de México podrían acabar con una provisión excesiva de viviendas construidas por emigrantes que tenían intenciones de regresar.

2. Efectos de *Gastarbeiter*: Alemania y Turquía

La emigración organizada de trabajadores turcos inició con el acuerdo de fecha octubre de 1961 entre Turquía y la República Federal de Alemania. El gobierno turco promovió la emigración de trabajadores, confiando en que al final tendrían libre acceso al mercado laboral europeo, como medio para aliviar las presiones domésticas de desempleo y para conseguir remesas. Entre 1968 y 1973, cerca de 525,000 trabajadores partieron al extranjero de manera ilegal, y el gobierno turco esperaba que la emigración de trabajadores acelerara el desarrollo económico.

El Acuerdo de Ankara de 1963 y el Protocolo Adicional de 1973 prometían a Turquía la reducción recíproca de aranceles, y finalmente, de barreras migratorias con las Comunidades Europeas de aquel entonces, y los turcos tendrían “libre acceso” al mercado laboral de las CE para diciembre de 1986. Los avances en la implementación del Acuerdo de Ankara se retrasaron debido a acontecimientos en Turquía y en las CE. En diciembre de 1976, Turquía anunció que no podía reducir las barreras comerciales conforme se había programado, y en enero de 1982, el Parlamento Europeo convenció a la Comisión de las CE de suspender relaciones entre las CE y Turquía. El 14 de abril de 1987, Turquía presentó su solicitud de ingreso a las CE, pero el 18 de diciembre de 1989, su solicitud fue denegada. La UE rechazó nuevamente otra solicitud en diciembre de 1997, pero en diciembre de 1999, Turquía fue incluida en la lista de países que reunían los requisitos para ingresar a la UE en un futuro. Turquía llevó a cabo una serie de modificaciones a sus leyes y políticas, y en el otoño de 2005, iniciaron las negociaciones para su aceptación.

¿Qué efecto tuvo la emigración que se produjo entre 1961 y 1973 en Turquía y en sus posibilidades de ingresar a la UE? La mayoría de los estudios microeconómicos sobre los efectos de la migración concluyen que la emigración, las remesas y los regresos no prepararon el camino para el despegue económico de las zonas que enviaban emigrantes al extranjero. Existen varias razones, entre las cuales se incluye el hecho de que algunos emigrantes no regresaron a sus lugares de origen, optando, en su lugar, por mudarse a ciudades con otros emigrantes de zonas rurales a zonas urbanas, pero el tema principal de los estudios de la década de los setentas era que la emigración no era suficiente para modificar siglos de tradición. Por ejemplo, las remesas se utilizaron para aumentar el precio de tierras agrícolas, para abrir pequeños negocios que empleaban a familiares, o para comprar un coche o una camioneta, y crearon unos cuantos de los empleos en fábricas que deseaba el gobierno (Abadan-Unat, et al, 1976; Penninx, 1982; Schiller, 1970).

El gobierno turco creó Empresas de Trabajadores Turcos (ETT) para canalizar las remesas hacia las inversiones en fábricas. Turquía tenía aranceles altos, pero a los emigrantes que convertían sus ahorros en marcos alemanes en liras para comprar acciones de ETT se les permitía importar coches y otros productos de consumo libres de impuestos. Se “establecieron” cerca de 360 ETT en los lugares de origen de los emigrantes, 200 estaban constituidas, y 100 construían instalaciones para producir bienes. Sin embargo, casi todas las ETT fracasaron y quedaron únicamente 80 que empleaban a 11,000 personas a principios de la década de los ochentas (Abadan-Unat, 1986, p. 358). En la mayoría de los casos, no tenía sentido abrir fábricas en las zonas rurales de las cuales provenían los emigrantes porque se tenían que importar los insumos y se tenía que exportar la

producción. El único valor agregado lo constituían los trabajadores locales, y los elevados costos de transporte contrarrestaban los bajos costos salariales.⁵

Las entrevistas que se realizaron a los emigrantes que habían regresado e invertido en las ETT revelaron una profunda frustración, gran parte de la cual se derivaba de la caída en el valor de la lira turca. Muchos de los emigrantes que habían regresado y se habían convertido en inversionistas cambiaron sus ahorros en marcos alemanes por liras turcas y pronto descubrieron que sus liras tenían únicamente una fracción de su anterior poder adquisitivo. No existía un mercado de valores turco en la década de los sesentas ni de los setentas, así es que las ETT eran una de las pocas alternativas de las que disponían las políticas para canalizar los ahorros de los emigrantes directamente a la industria turca.

3. Emigración y Desarrollo: 3 R's

Los efectos que tienen los emigrantes en sus países de origen fluyen a través de tres importantes canales, las llamadas 3 erres, a saber, reclutamiento, remesas, y regresos. El reclutamiento está determinado por los patrones y las políticas del país de acogida, pero son las personas de los países en desarrollo quienes deciden si emigran o no, cuánto envían, y si regresan o no.

El espectro de los efectos de la emigración se puede enmarcar dentro de dos extremos: el círculo virtuoso y el círculo vicioso. En el caso de los profesionales de la informática de la India, la emigración parece haber puesto en movimiento círculos virtuosos que generaron nuevas industrias y empleos y mejoraron la calidad de los servicios de informática en toda la India, lo cual sugiere que quienes no emigraron se beneficiaron de esta emigración. Sin embargo, es posible que la emigración de doctores y enfermeras africanas haya empeorado los servicios de atención a la salud en zonas rurales y amenace con poner al sistema de atención a la salud en una espiral descendente, que los trabajadores restantes se vean forzados a asumir mayores responsabilidades, que la calidad de la atención disminuya, y que un mayor número de trabajadores de los servicios de atención a la salud considere la emigración como escape.

¿Qué es lo que determina si la emigración de los países en desarrollo conduce a círculos virtuosos o a círculos viciosos? Hay mayor probabilidad de que ocurran círculos virtuosos si los emigrantes permanecen en el extranjero poco tiempo, mandan remesas, y regresan con nuevas habilidades y lazos con países industrializados que generan mayor actividad comercial e inversiones. Los círculos viciosos pueden ser la consecuencia si los emigrantes abandonan lo que piensan que es un barco que se hunde y cortan los lazos con sus países de origen.

La mayoría de los gobiernos subsidian la educación superior, así es que la emigración de personas tituladas puede representar la “pérdida” de capital humano subsidiado a países

⁵ Un ejemplo de una ETT que fracasó es una curtiduría cerca de Bogazlian que fue construida entre 1972 y 1975, que estuvo en operación 45 días y después se quedó sin dinero y cerró. La curtiduría, la cual se esperaba que daría empleo a 500 personas, reinició operaciones en 1988 por 45 días, y nuevamente cerró—no tenía sentido, desde una perspectiva económica, abrir una curtiduría lejos de los proveedores o de la clientela. Una ETT que fabricaba muebles de madera cerca de Denizli inició operaciones en 1982, y también tenía que importar el material y exportar el producto, de modo que a mediados de 1989, empleaba a 180 trabajadores, entre los cuales se incluían 2 emigrantes que habían regresado, y recibía financiamiento del gobierno.

desarrollados. Los esfuerzos que se hacen para evitar la emigración de profesionales pocas veces resultan efectivos, ya que los profesionales pueden salir en calidad de turistas o de participantes en alguna conferencia. En su lugar, la política de control más común es retener el título profesional de un doctor o de una enfermera hasta que los mismos hayan terminado un período de servicio, generalmente en alguna zona en que haya escasez de médicos, política que puede posponer, pero no evitar, la emigración. Por ejemplo, en Sudáfrica se gradúan cerca de 1,300 doctores y 2,500 enfermeras al año, y las encuestas sugieren que el 40 por ciento de las personas que reciben un título médico desean emigrar. Quienes terminan una licenciatura habiendo recibido apoyo gubernamental para su educación, deben de prestar sus servicios en zonas rurales durante dos años antes de recibir su título para practicar la medicina, pero el trabajo obligatorio en zonas rurales con clínicas mal equipadas con frecuencia reafirma el deseo de partir.

El gobierno de Sudáfrica, renuente a reclutar doctores de países vecinos que tienen salarios más bajos para sustituir a quienes emigran, ha recurrido a los médicos cubanos—el 80 por ciento de los doctores en zonas rurales sudafricanas son cubanos (Martinea et al, 2002). Debe destacarse que, particularmente en la profesión de enfermera puede haber puestos vacantes de enfermera sin cubrir y enfermeras desempleadas, de modo que detener la emigración o hacer que todas las enfermeras que se encuentran en el extranjero regresen, podría resultar menos efectivo que convencer a los sudafricanos de que regresen a la profesión de enfermera. En el 2000, había alrededor de 32,000 puestos de enfermera sin cubrir en Sudáfrica y 7,000 enfermeras sudafricanas en el extranjero, pero había 35,000 enfermeras en Sudáfrica que no trabajaban como enfermeras.

Sudáfrica dice haber gastado \$1 billón en la educación de trabajadores de la salud que emigraron—equivalente a una tercera parte de toda la ayuda para el desarrollo que recibió entre 1994 y 2000. En Malawi, donde las enfermeras tituladas del sector público ganan \$1,900 al año, casi dos terceras partes de los puestos de enfermera del sistema de salud público están vacantes debido a la emigración así como al hecho de que las enfermeras que permanecen en el país se cambian a hospitales privados y a grupos no lucrativos que reciben financiamiento del extranjero. La emigración de doctores y enfermeras africanas a los países industrializados parece ser un ejemplo extremo de la fuga de cerebros, particularmente en virtud de que la demanda de servicios de la atención a la salud en África está en crecimiento debido al SIDA y a las recientes iniciativas para destinar fondos a la inmunización contra enfermedades comunes. En mayo de 2004, los países africanos que asistieron a la asamblea anual de la Organización Mundial de la Salud, instaron a las naciones industrializadas a compensarlos por la inversión que perdieron en la capacitación de enfermeras, y obtuvieron un compromiso para estudiar las formas de disminuir los daños ocasionados por la emigración de enfermeras.

El Reino Unido ha respondido a las protestas de Sudáfrica en relación al reclutamiento de sus trabajadores de la atención a la salud con un acuerdo sobre “reclutamiento ético” que compromete a los hospitales británicos del sector público a no reclutar de manera activa a los trabajadores del sector salud en países pobres, ya que gran parte de la controversia surgió debido a la expansión del Servicio Nacional de Salud Británico en la última década; el sueldo inicial de las enfermeras del SNS era de \$31,000 al año en 2004. El Código de Conducta para el Reclutamiento de Profesionales de la Salud del Reino Unido, mismo que fue elaborado en 2001 y se aplica exclusivamente al Servicio Nacional de Salud, asevera que “el reclutamiento internacional es sólido y legítimo”, pero aconseja al SNS no “dirigirse a los países en desarrollo para reclutar personal para la atención a la

salud a menos que el gobierno de dicho país esté formalmente de acuerdo”. (Buchan, 2002, 19).⁶ La Asociación de Médicos por los Derechos Humanos, ganadora del Premio Nóbel de la Paz en 1997 por su trabajo para prohibir los campos minados, publicó un informe en julio del 2004 que pedía a las naciones industrializadas rembolsar a los países africanos por la pérdida de profesionales de la salud que recibieron formación a expensas de África, pero también destacaron que hay un intercambio entre los derechos de los profesionales africanos de la salud de buscar una vida mejor y los derechos de la gente de sus países natales de recibir una atención a la salud digna.⁷

Países como las Filipinas y la India utilizan el método opuesto y buscan “comercializar” a sus profesionales de la atención a la salud en el extranjero en lugar de intentar restringir su emigración. En ambos países, muchos trabajadores de la salud se capacitan en escuelas privadas que cobran una colegiatura, los estudiantes piden préstamos para su educación y las empresas privadas de reclutamiento encuentran trabajo en el extranjero para quienes terminan la carrera. El modo en que compiten las empresas de reclutamiento por atraer a los profesionales interesados en irse al extranjero es encontrando patrones en el extranjero que ofrezcan mejores salarios y condiciones de trabajo, pero, para muchos emigrantes, el verdadero premio es la visa de inmigrante.⁸ El gobierno de Filipinas regula las actividades de quienes reclutan trabajadores, y tiene agregados laborales en el extranjero a los cuales pueden recurrir los inmigrantes que tengan problemas (Abella, 1997).⁹

La mayoría de los emigrantes envían parte de sus ingresos a su familia y a sus amigos, y en la década de los noventas, cuando se duplicaron las remesas enviadas a los países en desarrollo, muchos gobiernos e instituciones se dieron cuenta de la importancia que tenían las remesas para cubrir el déficit de la balanza de pagos. La mayoría de los gobiernos tomaron medidas para aumentar las remesas e hicieron que resultara sencillo y barato enviar dinero a casa, pero los estudios demuestran de manera convincente que la mejor forma de maximizar las remesas es tener un tipo de cambio adecuado y políticas económicas que prometan un crecimiento económico sostenido (Ratha, 2003). De otra forma, los emigrantes envían remesas para ayudar a su familia pero no para invertir, y la falta de inversiones puede producir mayor emigración y desalentar el regreso de emigrantes prósperos.

El desembolso de las remesas puede generar empleos. La mayoría de los estudios sugieren que cada \$1 en remesas genera un aumento de \$2 a \$3 en el PIB, ya que quienes las reciben adquieren bienes o invierten en vivienda, educación o en la atención a la salud, y mejoran así la vida de quienes no emigraron vía el efecto multiplicador que tiene el desembolso de las remesas. La investigación sugiere que la salida de hombres que se encuentran en la flor de su vida laboral conduce inicialmente a una menor producción en las economías locales, pero el arribo de las remesas puede producir ajustes que mantengan el nivel de producción. Por ejemplo, las familias de

⁶ El Consejo Internacional de Enfermeras emitió lineamientos similares de reclutamiento en 2001 ([/www.icn.ch/psrecruit01.htm](http://www.icn.ch/psrecruit01.htm)).

⁷ Celia W. Dugger, “En África, un Éxodo de Enfermeras,” *New York Times*, 12 de julio de 2004. Los RSP no recomendaban que los gobiernos africanos intentaran evitar la emigración de los trabajadores de la atención a la salud, pero sí recomendaron que los países industriales no reclutaran de manera activa en África.

⁸ Un reclutador promete a las enfermeras filipinas que los hospitales en Estados Unidos que les den empleo les ayudarán a conseguir una visa de inmigrante (www.nursestousa.com/).

⁹ Abella señala que los gobiernos pueden desempeñar un papel importante de manera indirecta en la emigración de los trabajadores, como conseguir mejores tarifas de avión para los emigrantes y pasar a los emigrantes una parte del descuento (1997, 85).

los emigrantes pueden modificar las operaciones agrícolas y cambiar cosechas que requieren muchos trabajadores por ganado, que requiere menos trabajadores, contratar trabajadores para producir cosechas, o rentar tierra de cultivo a otros granjeros, lo cual les permite tener economías de escala.

Además de las remesas, los emigrantes pueden canalizar las inversiones de los extranjeros a sus países de origen y convencer a sus patrones en el extranjero de que compren productos de su país de origen. Tener emigrantes en el extranjero aumenta los viajes y el turismo entre los países, así como el comercio de comida étnica y otros productos del país natal. Los emigrantes que viven en el extranjero pueden realizar otras actividades, entre las que se incluyen organizarse para aportar fondos a partidos políticos y candidatos y recolectar fondos a través de asociaciones en sus ciudades natales para mejorar la infraestructura de sus lugares de origen, ya que muchos piensan regresar.

La tercera “erre” de la ecuación de migración y desarrollo son los regresos. De modo ideal, los emigrantes que han estado en el extranjero aportan la energía, las ideas y el vigor empresarial que se necesita para iniciar o ampliar negocios en su patria. Los emigrantes generalmente se extraen de las filas de tomadores de riesgo del país natal, y si su nuevo capital se combina con una disposición a tomar riesgos, el resultado puede ser un nuevo ímpetu para el desarrollo económico. Por la otra parte, si los emigrantes se establecen en el extranjero y cortan los lazos con sus países de origen, o si regresan exclusivamente para descansar y retirarse, los efectos que tienen en el desarrollo los emigrantes que regresan podrían ser limitados. También existe la posibilidad de que hubiera circulación de ida y vuelta, lo cual, bajo determinadas circunstancias, puede contribuir al desarrollo económico de ambos países.

Existen varios casos en los que la diáspora ha estimulado el desarrollo,¹⁰ impulsado algunas veces por programas y políticas gubernamentales que sembraron la semilla que dio lugar al regreso de emigrantes y a inversiones y a la generación de empleos en su patria. Por ejemplo, Taiwán invirtió gran parte de sus recursos para la educación en educación primaria y secundaria en la década de los setentas, así es que era frecuente que los taiwaneses que deseaban recibir educación superior se fueran al extranjero a estudiar, y más del 90 por ciento se quedaron fuera a pesar del rápido crecimiento económico que tuvo Taiwán.¹¹ Durante la década de los ochentas, aún antes de que terminara la ley marcial, empezaron a regresar más taiwaneses que habían terminado sus estudios, mientras que otros conservaron sus “casas” en América del Norte y pasaban tanto tiempo viajando que les llamaban “astronautas”, para reflejar el tiempo que pasaban en un avión.

El gobierno taiwanés hizo un gran esfuerzo por atraer a los emigrantes profesionales a su patria y creó el Parque Industrial Científico de Hinschu en 1980, con el objeto de crear una concentración de habilidades capaz de competir con Silicon Valley en California. El gobierno ofrecía incentivos económicos para que los negocios de alta tecnología se ubicaran en Hinschu, entre los cuales se incluían viviendas subsidiadas de estilo occidental (Luo y Wang). Para el 2000, el parque era un gran éxito que empleaba a más de 100,000 trabajadores de 300 empresas cuyas

¹⁰ Diáspora es una palabra griega que se aplicó por primera vez a los judíos dispersos fuera de Israel en el siglo VI antes de Cristo, después de que Nabuconodosor de Babilonia destruyera el primer templo judío.

¹¹ Estos estudiantes estaban altamente motivados para realizar estudios avanzados. Antes de partir al extranjero, debían terminar dos años de servicio militar y conseguir financiamiento privado o del extranjero.

ventas ascendían a \$28 billones, y el 40 por ciento de las empresas estaban dirigidas por emigrantes que habían regresado del extranjero—10 por ciento de los 4,100 emigrantes que habían regresado y trabajaban en el parque tenían doctorados.

La experiencia taiwanesa sugiere que invertir grandes cantidades de dinero en el tipo de educación acorde a la etapa de desarrollo económico, para después explotar la “reserva de cerebros en el extranjero” cuando la economía del país demande mayor capacidad cerebral puede ser una estrategia de desarrollo que tenga éxito. El líder chino de aquel entonces, el Primer Ministro Zhao Ziyang parecía aceptar este tipo de estrategia cuando llamó a los chinos en el extranjero “la capacidad cerebral almacenada en el extranjero” y fomentó que las ciudades chinas ofrecieran subsidios financieros para atraerlos de regreso a su patria, estimulando la creación de “Edificios para Empresarios Estudiantes que Regresan”.¹² Sin embargo, la mayoría de los chinos que estudian en el extranjero permanecen en el extranjero: 58,000 habían partido al extranjero desde 1979, pero únicamente el 25 por ciento había regresado para el 2002.

Muchos países se han comprometido a mantener los lazos con sus emigrantes, y una forma muy popular de hacerlo es fomentar la doble nacionalidad o la doble ciudadanía. El número de países que aprueban la doble nacionalidad aumentó considerablemente en los últimos 20 años, y los países de inmigración, como los Estados Unidos, no preguntan si un extranjero que se naturaliza ha renunciado a su ciudadanía original. Bhagwati (2003) insta a los gobiernos de los países de emigración que adopten la doble nacionalidad para lograr lo que llama “un modelo de diáspora, el cual integra a los ciudadanos antiguos y a los actuales en una red de derechos y obligaciones en el clan comunitario que se define con el país natal como centro”.

4. Conclusiones

México y Turquía comparten similitudes y diferencias. México es el tercer país más poblado del Hemisferio Occidental, después de los Estados Unidos y Brasil, y Turquía es el tercer país más poblado de Europa, después de Rusia y Alemania. Tanto México como Turquía cambiaron sus políticas económicas de sustitución de importaciones por un crecimiento impulsado por las exportaciones después de crisis económicas a mediados de la década de los ochentas, y en ambos países se llevan a cabo debates sobre si las reformas económicas ya son lo suficientemente extensas para poner a la economía en una situación estable para alcanzar un crecimiento sostenido. Finalmente, tanto México como Turquía han demostrado que la historia no tiene que repetirse, ya que México no tuvo ninguna crisis económica durante las elecciones presidenciales del 2000 y Turquía no ha tenido las intervenciones militares que ocurrían cada década.

Hay un marcado contraste entre México y Turquía en lo que respecta a la emigración de trabajadores. La emigración de trabajadores turcos llegó a su máximo a principios de la década de

¹² Según un informe, en Shanghai hay 30,000 profesionales que regresaron, 90 por ciento con maestrías o doctorados que obtuvieron en el extranjero, y tienen un empleo o iniciaron un negocio (Jonathan Kaufman, “Las Reformas de China Traen de Regreso a Ejecutivos Educados en los Estados Unidos”. Wall Street Journal, 6 de marzo de 2003; Rone Tempest, “China Intenta Conquistar a su Talento Tecnológico Para que Regrese a Casa,” Los Angeles Times, 25 de noviembre de 2002).

los setentas, y las remesas han ido a la baja, particularmente después del 2000. En México, en contraste, las remesas crecen y hay mayores flujos de emigrantes. La demografía en la figura de menos cohortes de jóvenes que ingresan a la fuerza laboral podría reducir las presiones para la emigración en México después del 2010, pero el hecho de que menos de una tercera parte de los 45 millones de mexicanos que pertenecen a la fuerza laboral estén empleados en el sector formal promete importantes presiones para la emigración en los años venideros.

¿Aceleraron las remesas en México y en Turquía la convergencia o el desarrollo que fomenta quedarse en casa? Esta es una pregunta difícil de responder por varias razones, ya que acontecían muchas cosas además de la migración y las remesas. El gobierno turco tenía muchas esperanzas de que la emigración, las remesas y los regresos transformaran una sociedad que el gobierno deseaba modernizar de arriba a abajo, y se decepcionó cuando Turquía no se transformó. El gobierno mexicano ignoraba en gran parte la emigración a los Estados Unidos hasta hace relativamente poco, y fue hasta entonces que tomó medidas para mejorar la situación de los mexicanos en los Estados Unidos por medio de, entre otros, la emisión de tarjetas de identificación consulares matriculadas para que los emigrantes mexicanos pudieran abrir una cuenta bancaria y tener así formas más económicas de enviar dinero a casa.

La lección de la experiencia mexicana y de la turca es que la emigración puede ayudar a las personas al aumentar sus ingresos con el costo de separar a la familia, y ayudar a quienes no emigran al generar empleos e introducir nuevas ideas en las zonas de emigración. Sin embargo, enviar trabajadores al extranjero podría no ser suficiente para transformar a los países más pobres en países más ricos, es decir, la emigración y las remesas por sí mismas no conducen a una convergencia entre los países expulsos y los países de acogida.

Referencias

Abella, Manolo. "Sending Workers Abroad." Geneva: Oficina Internacional del Trabajo, 1997.

Bhagwati, Jagdish. "Borders beyond Control." *Foreign Affairs* 82, no.1 (Ene/Feb 2003): 98-104.

Craig, Richard B. "The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy." Austin: University of Texas Press, 1971.

Luo, Yu-Ling y Wei-Jen Wang. "High-skill migration and Chinese Taipei's industrial development in OECD." In *International Mobility of the Highly Skilled*. París: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2002.

Martin, Philip L. *The Unfinished Story: Turkish Labor Migration to Western Europe, With Special Reference to the Federal Republic of Germany*. Geneva: Oficina Internacional del Trabajo, 1991.

Martin, Philip. *Promise Unfulfilled: Unions, Immigration, and Farm Workers*. Ithaca: Cornell University Press, 2003. Disponible en: www.cornellpress.cornell.edu/.

Martineau, T., K. Decker y P. Bundred. "Briefing note on International Migration of Health Professionals: Leveling the Playing Field for Developing Country Health Systems." Liverpool: Liverpool School of Tropical Medicine, 2002.

Miller, Mark J. y Philip L. Martin. *Administering foreign-worker programs: Lessons from Europe*. Lexington, MA: Lexington Books, D.C. Heath and Company, 1982.

Ratha, Dilip. "Workers ' Remittances: An Important and Stable Source of External Development Finance." Capítulo 7 en *Global Development Finance 2003*. Banco Mundial, 2003. Disponible en: <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/>.