

## **La Migración Laboral Mexicana Frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

**Juan Manuel Sandoval Palacios**

Investigador del Instituto Nacional de Antropología e Historia de México. Av. Revolución y Callejón Monasterio, San Angel, México 01000 D.F., México. E-mail: pietrasanta@laneta.apc.org

### **Resumen**

Se hace especial consideración sobre la migración laboral mexicana a Estados Unidos, atendiendo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Aparece referencia sobre los Programas de Protección Consular y Acuerdos sobre Trabajadores Agrícolas Migratorios, que no son tales. Por otra parte, se identifica la Nueva Política

Migratoria del Gobierno Mexicano y finalmente se determinan los elementos para una estrategia conjunta de la Sociedad Civil y del Estado, sobre la migración laboral en estudio, partiendo de unos criterios básicos y considerando el marco jurídico institucional y las acciones de defensa de los derechos de los trabajadores migrantes.

**Palabras clave:** Migración Laboral, Tratado de Libre Comercio, Protección Consular, Política Migratoria.

## Mexican Labor Migration in Response to the Northamerican Free Commerce Agreement

### Abstract

Mexican labor migration to the United States is studied in relation to the North American Free Commerce Agreement (TLCAN) References are made to Consular Protection Programs and Migratory Agricultural Labor Agreements which are not correct. The new migratory policy of

the Mexican Government is identified and the elements for a joint strategy between the State and civil society are identified, based on fundamental criteria, and taking into consideration the juridic institutional framework and the actions necessary to defend the rights of migrant laborers.

**Key words:** Labor migration, Free Commerce Agreement, consular protection, migratory policy.

### 1. Introducción

Frente a la actual ola antiinmigrante mexicana que se lleva a cabo en el Congreso de Estados Unidos, para intentar limitar la inmigración tanto indocumentada como legal por medio de nuevas iniciativas presentadas en el mismo a lo largo del año de 1999, la oficina encargada de la política exterior de México sólo se mantiene a la expectativa (Benavides, 1999).

Desde enero de 1999, los congresistas estadounidenses han presentado 21 iniciativas encaminadas, la mayoría de ellas, a reforzar las acciones antiinmigrantes, y que van desde la construcción de una nueva barda metálica en la frontera con Chihuahua, y la contratación de una gran cantidad de agentes para la Patrulla Fronteri-

za, hasta declarar una moratoria que prohibiría la migración legal hacia la Unión Americana.

Entre las pocas iniciativas pro-inmigrantes, se encuentra el proyecto de ley H.R. 1485, Ley de Reunificación Familiar de 1999, presentado por el Congresista Martin Frost, Demócrata por Texas, que brindaría la oportunidad de realizar una "segunda audiencia" para cientos de residentes legales permanentes que fueron detenidos por delitos menores, y que ahora se encuentran encarcelados enfrentando la deportación. En algunos casos, la ley eliminaría el que los residentes legales permanentes sean sujetos a un castigo retroactivo, y aseguraría que los individuos que pasaron por el proceso de sentencia antes de

1996 (cuando se aprobaron las nuevas leyes sobre inmigración) sean considerados bajo las reglas vigentes en esa época (Frost, 1999).

Esta ofensiva en contra de los inmigrantes se lleva a cabo, por un lado, en el marco de las elecciones presidenciales del año 2000 en ese país, lo que implica que, como en cada coyuntura electoral, ambos partidos -el Demócrata y el Republicano- utilicen a los migrantes indocumentados como los chivos expiatorios de los males que aquejan a esa nación (desempleo, bajos salarios, narcotráfico, violencia, delincuencia, etc.): Y por el otro lado, como consecuencia de los crecientes flujos migratorios que siguen llegando a ese país, principalmente desde el nuestro, debido a la incapacidad del gobierno mexicano y de los capitales nacionales y extranjeros para generar suficientes empleos remunerativos que satisfagan la demanda de la población laboral mexicana, así como del persistente crecimiento de la miseria en México.

De acuerdo con un análisis del Banco Mundial, fechado en septiembre de 1999, “la pobreza permanece de forma extendida y persistente, con 27 millones de personas, 28.6 por ciento de la población total del país, clasificados como pobres”. Más preocupante calificó el organismo multilateral-

“es el hecho de que la proporción de pobres en México se haya incrementado desde 1989, a pesar del rápido crecimiento económico. Mientras la impresionante recuperación económica del período 1997-1998 ha probablemente reducido la proporción de pobres, la ganancia obtenida en la

reducción de la pobreza desde la mitad de la década de los años 80, que fue borrada por la crisis bancaria de 1995, todavía no ha sido restablecida” (González Amador, 1999).

Desde los primeros regímenes postrevolucionarios, con excepción del de Lázaro Cárdenas, el gobierno mexicano no ha tenido una política económica efectiva para evitar que los mexicanos emigren en grandes cantidades a los Estados Unidos, y para evitar la violación de los derechos humanos y laborales así como las grandes deportaciones de esos migrantes en épocas de crisis y recesión económicas de esa nación. De hecho, la política del gobierno mexicano sobre los trabajadores migrantes ha sido precisamente la de no tener una política definida sobre la problemática de la migración, es decir, ha seguido la política de no hacer política (García y Griego y Vereza, 1988), debido principalmente a dos factores: el primero que la migración ha sido una válvula de escape; y segunda que las remesas enviadas por los trabajadores migrantes, representan una de las principales fuentes de divisas para el país. Oficialmente, se calcula que en 1995 las remesas alcanzaron una cifra total considerable de entre 2.5 y 3.9 mil millones de dólares (Informe del Estudio Binacional de Migración, 1997, p. 42).

Esto ha llevado al gobierno mexicano -al menos durante la última década- a crear algunos mitos alrededor de la problemática migratoria para justificar su incapacidad, y su resistencia para

hacer frente a la misma de manera integral (Sandoval y Guerrero, 1997):

- a) En primer lugar, y ante cada ola anti-inmigrante, el gobierno mexicano argumenta que son los sectores racistas del gobierno y la sociedad estadounidenses los culpables de la xenofobia y la violencia en contra de los inmigrantes, principalmente los indocumentados. Esta, sin embargo, es sólo parte de la explicación, pues han sido ambos gobiernos -en encubierta complicidad- los culpables de esta situación, como intentaremos mostrar más adelante.
- b) En segundo lugar el gobierno mexicano no ha querido impulsar acuerdos bilaterales sobre los trabajadores migratorios que impliquen el reconocimiento total de los derechos laborales de los mismos, lo que incidiría en la política sobre inmigración de los Estados Unidos, bajo el pretexto de que ésta es una cuestión de soberanía de la Unión Americana. Sin embargo, en términos de derecho internacional público, la soberanía de una nación no puede ser absoluta en tanto afecta los intereses soberanos de otra nación, como en el caso que nos ocupa, ya que el problema migratorio es una cuestión estructural a ambos países, al estar enraizado históricamente en las dos economías.

El gobierno mexicano ha tenido en los últimos tres regímenes, al menos tres grandes oportunidades para tratar de incidir en la política estadouni-

dense sobre inmigración, sin haberlo realizado bajo diversos supuestos:

1. No participar en los debates que llevaron al establecimiento, del Acta de Control y Reformas a la Inmigración de 1986 (IRCA-1986), comúnmente conocida como Ley Simpson Rodino, bajo el supuesto de ser una medida soberana de Estados Unidos.
2. Excluir de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio a los trabajadores migratorios, bajo el supuesto de que se trataba de un acuerdo comercial y no de migración; y también bajo el supuesto de que Estados Unidos presionó a México y Canadá para que esta cuestión no se incluyera en las negociaciones.
3. No participar en los debates en Estados Unidos sobre inmigración indocumentada y documentada los cuales llevaron al establecimiento de tres leyes (Acta de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad de los Inmigrantes, 1996; Acta de Antiterrorismo y Pena de Muerte Efectiva, 1996; y Acta de Responsabilidad Personal y Reconciliación de Oportunidades de Trabajo, 1996), bajo el mismo supuesto de ser una cuestión soberana de ese país.

Sin embargo, el régimen mexicano ha reconocido, por medio de su Cancillería, que esta problemática se ha vuelto un problema de primer orden para las relaciones entre ambos países después de haberse aprobado el TLCAN. Jorge Castro-Valle, entonces

Director General para América del Norte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, al participar en el Seminario "New Directions in United States-Mexico Relations", organizado por la Carnegie Endowment for International Peace, en la semana del 19 de julio de 1994 en Washington, D.C., planteó que a partir de la entrada en vigor del TLCAN en enero de ese año, la cuestión de los trabajadores migratorios se volvió la "prueba de fuego" para la capacidad de los dos países de trabajar conjuntamente.

## **2. La Migración Laboral Mexicana a Estados Unidos y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte**

El gobierno mexicano ha apostado, junto con el estadounidense, a que la solución al problema migratorio se dará a largo plazo por los beneficios que traerá el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De hecho, esta cuestión se definió desde antes de las negociaciones del mismo, a partir de la aprobación de la Ley Simpson-Rodino, en la cual se estableció un mandato para que el Congreso estadounidense creara, con miembros de los partidos Demócrata y Republicano, la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo. La Sección 601 del Acta de Reforma y Control de la Inmigración, Ley Pública 99-603, del 6 de noviembre de 1986, o Ley Simpson-Rodino, a la letra dice:

"La Comisión, en consulta con los gobiernos de México y otros países

expulsores de mano de obra en el hemisferio occidental, examinarán las condiciones que contribuyan, en México y los otros países mencionados, a la inmigración no autorizada a los Estados Unidos y (deberá explorar) programas de inversión y comercio recíproco benéficos mutuamente para aliviar tales condiciones" (Immigration Reform and Control Act, 1986. Public Law).

La Comisión fue instaurada, pues, para informar al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos sobre los programas necesarios para aliviar dichas condiciones. Los doce miembros de ésta fueron nombrados por el Congreso con representantes del mismo, del gobierno federal y de los estatales -de las entidades con mayor inmigración-, de la academia y del sector privado; y llevó a cabo entre los años de 1988 y 1990 una serie de audiencias públicas en las cuales presentaron testimonio decenas de funcionarios de gobierno, académicos, religiosos, activistas de los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados, líderes comunitarios, y otros.

Al mismo tiempo se llevaron a cabo diversas investigaciones por parte de especialistas de Estados Unidos, México, Centroamérica y el Caribe, enfocados a responder a dos cuestiones planteadas como objetivo de dicha comisión: a) las condiciones que contribuyeron a la migración no autorizada de países del hemisferio occidental a Estados Unidos; y, b) las iniciativas de desarrollo económico que podrían ser tomadas de manera cooperativa para aliviar las presiones que causan la emigración en los países expulsos

(Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990).

En México, la Comisión trabajó muy estrechamente con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) -una entidad intersecretarial-, el cual fue designado por Miguel De La Madrid para ser la contraparte oficial. Dieciséis de los estudios realizados conjuntamente en México, incluyendo la selección de investigadores calificados, fueron decididos en consulta con CONAPO (Consejo Nacional de Población, 1992). La Comisión también trabajó estrechamente con El Colegio de México en el diseño de los estudios llevados a cabo por académicos mexicanos. Otros estudios sobre México se realizaron en cooperación con centros de investigación de las Universidades de Texas en Austin, y de California en San Diego, dirigidos por Sidney Weintraub y Wayne Cornelius, respectivamente.

La Comisión Ascencio, llamada así también por el apellido de su presidente, presentó su informe final el 6 de julio de 1990, en el cual establece algunas recomendaciones que, según Diego Ascencio, fueron bien recibidas por los gobiernos de los países involucrados. Según este informe (Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development), después de las audiencias domésticas y de las investigaciones se confirmaron dos conclusiones fundamentales:

“1. Aunque hay otros factores importantes, la búsqueda de oportunidades económicas es la motivación pri-

maria de la mayor parte de la migración no autorizada a Estados Unidos.

2. Mientras que el crecimiento económico para la creación de empleos es la solución última para la reducción de estas presiones migratorias, el proceso del desarrollo económico mismo tiende a estimular la emigración, a corto y mediano plazos, al levantar expectativas y facilitar la capacidad de la gente para emigrar. El desarrollo y la disponibilidad de nuevos y mejores trabajos en su país, sin embargo, es la única manera para disminuir las presiones migratorias con el tiempo.”

La Comisión, apunta el informe,

“ESTA CONVENCIDA DE QUE UN AMPLIO COMERCIO ENTRE LOS PAÍSES EXPULSORES DE MANO DE OBRA Y LOS ESTADOS UNIDOS ES, A LARGO PLAZO, EL REMEDIO MAS IMPORTANTE PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA QUE LE FUE MANDADO ANALIZAR.” (mayúsculas nuestras)

Para la Comisión, las consecuencias de la migración no deben anular necesariamente otras consideraciones en la formulación de políticas, pero deben recibir atención explícita.

Las recomendaciones de la Comisión se refieren fundamentalmente a “IMPULSAR UNA MAYOR INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE LOS PAÍSES EXPULSORES A ESTADOS UNIDOS A TRAVÉS DE ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO” (mayúsculas nuestras). Entre las recomendaciones específicas que se refieren al caso de México, destacan las siguientes:

“- Los Estados Unidos deberían acelerar el desarrollo de un área de libre comercio México-Estados Unidos, y alentar la incorporación con Canadá a un área de libre comercio norteamericana (...)

- Los Estados Unidos deberían examinar el efecto del libre comercio norteamericano sobre el comercio de otros países del hemisferio occidental, para minimizar cualquier dato. También deberían apoyar un comercio libre más amplio dentro del hemisferio, pero deberían permitir que la iniciativa viniera de los países interesados (...)

- Los Estados Unidos deberían apoyar las peticiones de fondos a las instituciones financieras internacionales para el mejoramiento de infraestructura en regiones del interior de México capaces de albergar actividades de maquiladoras (...)

- Los países expulsores de migrantes deberían fomentar la modernización tecnológica fortaleciendo y asegurando la protección de la propiedad intelectual, y removiendo los impedimentos existentes para la inversión (...)

- Las instituciones financieras internacionales deberían dar prioridad a los proyectos de desarrollo que se enfoquen al crecimiento descentralizado de las regiones más pobres de México (...)

- Si se concluye un acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos, o se desarrolla un acuerdo de libre comercio norteamericano, la cuestión de la estructura debería ser considerada en las negociaciones y ser parte del acuerdo (...)

En esta perspectiva, resulta claro que al apostarle todo al TLCAN, el go-

bierno mexicano aceptó tácitamente las reglas del juego impuestas unilateralmente por Estados Unidos en lo que respecta a la migración, entre muchos otros factores. Ambos gobiernos consideran que la liberalización económica y comercial de nuestro país fijará, a largo plazo, a la mano de obra migratoria en su propio territorio. Se observa claramente cómo el manejo de la problemática migratoria hoy en día por parte de los dos regímenes gubernamentales, se apega estrechamente a las recomendaciones de la Comisión Ascencio, la cual, sin embargo no propone soluciones a corto y mediano plazos.

Los graves problemas migratorios de nuestro país no van a resolverse tan fácilmente como lo plantean las recomendaciones de la mencionada comisión, aunque se establezca que la solución es a largo plazo, ya que si hoy existe un déficit de empleo de grandes proporciones en México, es muy difícil aceptar que éste se va a solucionar con la liberalización económica, que hasta ahora no ha hecho sino provocar un gran desempleo.

Y aún a largo plazo no se prevé que la migración hacia Estados Unidos vaya a dejar de fluir, aún si no hubiera un excedente de la fuerza laboral para entonces, debido “al juego de factores económicos de expulsión-atracción”, como lo planteara uno de los principales promotores e ideólogos del TLCAN y de la vinculación a éste del fenómeno migratorio, Sidney Weintraub (1989).

Debemos considerar que dentro de este “juego de factores de atracción-expulsión”, la economía estadouni-

dense dependerá para su crecimiento en las próximas décadas de la fuerza laboral de las minorías raciales y étnico-nacionales (afroamericanos, chicanos-latinos, asiáticos), mujeres y de los inmigrantes, por cuestiones fundamentalmente demográficas -por el envejecimiento de la población estadounidense en general y de los angloamericanos en particular-, sobre todo si estos inmigrantes tienen un perfil de mayor calificación (Sandoval, 1995).

De acuerdo con el análisis sobre las perspectivas futuras de la migración de mexicanos a Estados Unidos, en el marco de la situación demográfica en México para 1999 realizado por CONAPO (Consejo Nacional de Población, 1999), sus resultados sugieren que el fenómeno migratorio entre México y Estados Unidos continuará siendo una realidad continua y permanente entre ambos países. A partir de un ejercicio prospectivo llevado a cabo por los analistas de CONAPO, se construyeron cuatro escenarios alter-

nativos, tomando en cuenta la dirección en la que operan las variantes relevantes y descanso en la simulación de sus valores durante un horizonte de 34 años (1997-2030).

Los cuatro escenarios se presentan de la siguiente manera: **Hipótesis A:** Economía alta y remesas per cápita constantes; **Hipótesis B:** Economía baja y remesas per cápita constantes; **Hipótesis C:** Economía alta y remesas per cápita que aumentan; **Hipótesis D:** Economía baja y remesas per cápita que aumentan.

De acuerdo con los analistas de CONAPO, los resultados de este ejercicio exploratorio indican que las tasas de emigración tenderían a disminuir bajo los escenarios económicos más favorables (A y C), aunque los montos anuales se incrementarían gradualmente como consecuencia de una población base cada vez mayor y del peso que todavía ejerce la inercia demográfica (véase cuadro 1). Por el contrario, los esce-

**Cuadro 1**  
**Número Anual de Emigrantes Mexicanos hacia Estados Unidos.**  
**1996-2030, según Diferentes Hipótesis**

Año	Tasas de emigración constantes	Hipótesis			
		A	B	C	D
1996	346 066	346 066	346 066	346 066	346 066
2000	369 190	365 759	375 475	369 174	378 758
2005	389 093	380 822	405 504	387 948	411 991
2010	403 485	389 786	430 383	399 871	439 086
2015	418 599	398 606	456 452	411 064	466 609
2030	434 951	396 560	503 444	412 725	514 314



narios B y D tienden a intensificar las presiones migratorias, lo que se refleja simultáneamente en tasas y montos de emigración mayores. A su vez, la hipótesis de tasas constantes genera resultados intermedios, aunque cabe aclarar, apuntan los analistas, que los montos absolutos resultantes son más cercanos a los obtenidos con los escenarios A/C. Cabe hacer notar también que las diferencias entre el flujo anual de emigrantes que resulta de la utilización de los escenarios A/C y B/D tienden a incrementarse con el tiempo.

Para estos analistas, llama la atención que, aun en condiciones económicas relativamente óptimas (hipótesis A y C), la emigración proseguiría su curso tanto en el corto y mediano plazos como en un horizonte de tiempo mayor, impulsada por la escala alcanzada por el fenómeno migratorio y sus

efectos acumulativos en el tiempo. Este hecho -apuntan- se advierte en la presencia cada vez mayor de la población nacida en México que reside en la Unión Americana, y en la constante ampliación de las complejas redes que vinculan a las comunidades de origen con las de destino para darle persistencia al flujo, no obstante que las condiciones económicas tiendan a cambiar.

Finalmente, apuntan los mencionados analistas, como consecuencia de la eventual persistencia de los flujos de emigración hacia Estados Unidos, se prevé que la población nacida en México residente en el vecino país podría verse incrementada significativamente bajo cualquiera de los escenarios previstos (véase cuadro 2).

Véase de la manera en que se vea, en función de los escenarios previstos, la emigración de trabajadores

**Cuadro 2**  
**Población Nacida en México Residente en Estados Unidos,**  
**1996-2030, Según Diferentes Hipótesis**

Año	Tasas de emigración constantes	Hipótesis			
		A	B	C	D
1996	7 033 361	7 033 361	7 033 361	7 033 361	7 033 361
2000	8 173 689	8 167 004	8 186 562	8 173 825	8 193 194
2005	9 654 526	9 619 614	9 722 447	9 652 320	9 753 198
2010	11 150 762	11 063 513	11 322 320	11 137 468	11 389 405
2015	12 647 260	12 480 863	12 971 142	12 607 641	13 082 351
2030	16 885 995	16 322 957	17 945 220	16 646 252	18 100 786

mexicanos no va a detenerse, lo cual muestra el falso puente tendido entre el libre comercio y la dimensión migratoria.

**3. Programas de Protección Consular: Tibios e Insuficientes. y Acuerdos Sobre Trabajadores Agrícolas Migratorios que no son Acuerdos**

Como se ha mostrado en el apartado anterior, para el gobierno mexicano -al igual que para el estadounidense- la única solución posible para enfrentar la problemática migratoria a largo plazo supuestamente sería la liberalización económica y comercial de nuestro país. Es por ello que dicho gobierno no ha querido negociar ningún acuerdo laboral a corto y mediano plazos con Estados Unidos sobre trabajadores inmigrantes; y tampoco ha impulsado medidas más drásticas para exigir y para terminar con la violencia ejercida en contra de los inmigrantes de nuestro país, particularmente a lo largo de la frontera común, la cual se ha venido militarizando aún más para tratar supuestamente de detener la inmigración indocumentada (véase Dunn, 1996; Sandoval, 1993; y, Palafox, 1996).

En busca de tener mayor peso moral para respaldar los reclamos diplomáticos a Estados Unidos por las violaciones a nuestros connacionales, y como parte de la estrategia oficial, el gobierno de Zedillo ha hecho un reconocimiento público de que en nuestro país si se violan los derechos humanos de los inmigrantes -principalmente centroamericanos- que entran por nuestra frontera sur, como lo muestra

el informe sobre esta problemática presentado en 1995 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995).

Sin embargo, las notas y reclamos diplomáticos al gobierno estadounidense, las peticiones oficiales a la ONU y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA por parte del gobierno mexicano, para que analicen la violencia en contra de los indocumentados en la frontera; así como las medidas de protección a los mexicanos en Estados Unidos, instrumentadas por las oficinas consulares en esa nación, no han sido suficientes para detener tal violencia y violación de los derechos de nuestros connacionales en continuo crecimiento.

En esta área de la protección de los nacionales, Los "Memoranda de entendimiento" (o "pactos de caballeros") negociados en el marco del Grupo de Trabajo sobre Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional México-Estados Unidos (la más reciente de estas reuniones se celebró en la Ciudad de Oaxaca, los días 8 y 9 de septiembre de 1999), a lo más que han llegado es a establecer un compromiso para fomentar el respeto a los derechos humanos de los migrantes. Entre las acciones concretas de estos pactos, se pueden mencionar la facilitación del desempeño de las funciones consulares -como notificación de sus derechos a los migrantes detenidos (aunque después sean de todas maneras deportados), acceso a las representaciones consulares o presencia de funcionarios consulares en los procesos judiciales-, la mejoría

en la coordinación de las deportaciones, intercambio de información y una colaboración más estrecha en la lucha contra los traficantes de migrantes (es, decir, hacerle la labor sucia a las autoridades migratorias estadounidenses), entre otros aspectos. Todo ello, sin embargo, no ha logrado incidir en disminuir la violencia en contra de los inmigrantes que intentan cruzar la frontera sin documentos.

Por ejemplo, las prácticas de la Patrulla Fronteriza en los límites de California en el marco del Operativo Guardián, puesto en vigor por el gobierno estadounidense desde mediados de los 1990s, ha provocado la muerte de más de 430 migrantes indocumentados en esa región fronteriza. Lo cual ha llevado a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Mary Robinson, a expresar el pasado 26 de agosto de 1999 en San Diego, California, la preocupación del organismo por tales muertes. Robinson, visitará México en noviembre de este mismo año y mencionó la posibilidad de hacer un recorrido por la frontera californiana, respondiendo a las cartas enviada por la Unión de Libertades Civiles Estadounidenses (ACLU) y a la Fundación para la Asistencia Rural Legal de California (CRLAF). Dichas organizaciones denunciaron este año ante la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (OEA), las mencionadas muertes de mexicanos (El Financiero, 27-VIII-1999).

Pero también al interior de los Estados Unidos se ha incrementado la violencia contra nuestros connacionales. Así, después de la aprobación de la ley 187 en California (la cual fue derogada recientemente sin que haya sido puesta en vigor en algún momento), han aumentado los delitos de odio y las acciones discriminatorias y de violencia por parte de policías contra los latinos (Coalition for Humane Immigrant Rights of Los Angeles, 1995).

Ante los reclamos de diversos sectores políticos, sociales, sindicales y de derechos humanos de la sociedad mexicana para que el gobierno asuma una posición más congruente en la defensa de los derechos de los inmigrantes, algunas comisiones del Congreso, diputados y senadores priistas, académicos con posiciones oficialistas, y otros altos funcionarios del gobierno, han comenzado a plantear la necesidad de establecer algún tipo de acuerdo bilateral con Estados Unidos sobre los trabajadores inmigrantes. De hecho, la Canciller Rosario Green tuvo que aceptar ante la Cámara de Diputados en septiembre de 1998, que el gobierno mexicano estaba analizando una iniciativa estadounidense para establecer un programa de trabajadores agrícolas temporales.

Y, en efecto, en el mes de noviembre de 1998, el Congreso estadounidense se aprestaba a aprobar una medida denominada *Agriculture Job Opportunity and Security Act of 98*, que de lograr instrumentarse, abriría una vez más las puertas a cientos de miles de trabajadores temporales para integrarse a los campos agrícola-

las, sujetos a la explotación y miseria de programas de este tipo. Tal medida forma parte del proyecto de ley de apropiación de fondos para los departamentos de Justicia, Estado y Comercio durante el año fiscal de 1999, y había sido aprobada ya por el Senado poco antes de que ese órgano legislativo levantara sus sesiones a finales de julio de 1998, con motivo del receso de verano. Sólo falta la anuencia de la Cámara de Representantes y la conciliación con la versión senatorial, para que sea enviada a la Casa Blanca y sea firmada por el presidente William Clinton (Basauri, 1998; Benavides, 1998).

De acuerdo con quienes apoyan la también denominada Medida de Trabajadores Huéspedes, ésta vendrá a solucionar la escasez de mano de obra que los agroindustriales estadounidenses enfrentan en esta época de modernización tecnológica, para la que la actual planta de trabajadores agrícolas, de 1.6 millones, ha resultado insuficiente, aun a pesar de inundaciones, heladas y sequías que han afectado los campos de ese país en los últimos años.

Esta propuesta está siendo apoyada fuertemente por los agroindustriales para hacer frente a los incipientes éxitos de sindicalización, que han sido logrados por los trabajadores agrícolas de Carolina del Norte, Montana, Connecticut y Vermont.

Hasta ahora los trabajadores temporales sólo pueden entrar a Estados Unidos con la visa denominada H2-A, que determina que todos los patrones

que soliciten jornaleros bajo esa premisa migratoria deberán demostrar que no hay trabajadores nacionales disponibles, pagar los salarios que imperen en la zona donde se realice el trabajo, además de proveer vivienda en forma gratuita, que deberá satisfacer todos los estándares exigidos por el gobierno en materia de habitación para trabajadores migrantes.

Bajo el programa aprobado por el Senado, la responsabilidad de comprobar la disponibilidad de trabajadores nacionales recaerá en el gobierno federal, los patrones no estarán obligados a proporcionar la vivienda y sólo garantizarán que los trabajadores como grupo ganarán el salario mínimo en promedio, por lo que el pago en forma individual quedará a discreción de los agroindustriales. Por lo cual este programa contendrá requerimientos menos estrictos que el Programa Bracero original, aunque ambos comparten la misma falla: no ofrecen ningún mecanismo que permita a los jornaleros hacer valer sus derechos, no obstante que en los dos se incluyan medidas diseñadas para proteger al propio trabajador.

Este nuevo Programa Bracero es la manifestación de la "modernización" en las prácticas laborales de la agroindustria estadounidense, cuya principal premisa es que la mano de obra debe estar sometida a las mismas dinámicas de la oferta y la demanda a las que se sujetan sus productos en el mercado. "Si queremos ser competitivos, debemos controlar todos los aspectos de la producción, y

el trabajador es parte sustancial”, enfatiza Robert B. Krugmann, representante de los agroindustriales de California (Basauri, op. cit.).

De acuerdo con información de la Cancillería mexicana, personal de esta dependencia sostuvo contactos con autoridades del Departamento de Estado y del Congreso estadounidense, en los que se analizaron los puntos que podrían resultar desfavorables para los migrantes. Entre los factores positivos de esta ley, de acuerdo con un funcionario de la SRE, “que se abrirá la posibilidad para que se realicen nuevas contrataciones de trabajadores migrantes mexicanos; que se regularizará la situación de muchos trabajadores migrantes mexicanos, principalmente.” Sin embargo, en el Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración, autorizado por los dos gobiernos a través de la Comisión Binacional México-Estados Unidos en 1997, y realizado por expertos académicos de ambas naciones, se sugiere a los gobiernos no realizar este tipo de programas. El estudio afirma que históricamente estos programas resultan contraproducentes y alienan la migración indocumentada hacia Estados Unidos (Informe del Estudio Binacional de Migración, op. cit.).

Sin embargo, los mandatarios de ocho entidades de México y Estados Unidos reunidos en la 17 Conferencia de Gobernadores fronterizos, realizada en Tijuana, B.C., el 10 de septiembre de 1999, acordaron impulsar en sus respectivos países un programa de trabajadores huéspedes mexicanos en la nación vecina. La intención es que dicho plan resuelva la falta de em-

pleo en este lado de la frontera y la demanda de mano de obra en Estados Unidos, lo cual propicia el fenómeno migratorio. La propuesta presentada por la gobernadora de Arizona, Jane Dee Hull, recibió el respaldo unánime de los mandatarios, quienes a su vez se comprometieron a continuar apoyando la expansión del programa H-2 para trabajadores temporales que opera en Estados Unidos, y coadyuvar a satisfacer la demanda laboral en el sector agroindustrial y de servicios (Cornejo, 1999).

Poco después de este encuentro, la gobernadora de Arizona solicitó a la administración del presidente William Clinton rondas para proporcionar empleos a los indocumentados, como parte de un proyecto piloto que podría ser adoptado por los demás estados fronterizos con México. La gobernadora dijo que el departamento de Seguridad Económica podría identificar los puestos de trabajo vacantes que pueden cubrir los indocumentados mediante un sistema de trabajadores huéspedes (Notimex, 1999). Por su parte, y antes del encuentro de gobernadores fronterizos, el gobernador de Sonora, Armando López Nogales, planteó que las autoridades de Sonora promoverán ante Estados Unidos un acuerdo bilateral que permita regular la contratación de mano de obra mexicana en el vecino país, así como proteger los derechos de los connacionales agredidos por autoridades estadounidenses en su intento por cruzar la frontera ilegalmente (García y Valadez, 1999).

Sin embargo, como apunta Raúl Ramírez (Ramírez Baena, 1999), Di-

rector del Centro de Apoyo al Migrante en Tijuana, B.C. y miembro de la Academia de Derechos Humanos de Baja California, A.C.,

“Interesante resultó la XVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos que se llevó a cabo los días 9 y 10 de septiembre pasado en Tijuana, B.C. La propuesta que hizo la Gobernadora de Arizona Jane Dee Hull, para implementar un nuevo Programa Bracero que “legalice” el ingreso de trabajadores a los Estados Unidos, tuvo plena acogida entre los gobernantes asistentes a la Conferencia. Sólo que en la visión de la gobernadora, para que se den estas condiciones es necesario que se refuerce el control fronterizo (el mismo que ha causado la muerte de tantos migrantes). “La migración que no tiene documentos, no tiene otro camino que regresar a casa”, dijo.

Esta propuesta, en esencia, coincide con las ideas expresadas por el Gobernador de Texas, George Bush, que hacía precampaña por la Presidencia de los Estados Unidos en California al tiempo en que se desarrollaba la Conferencia en Tijuana, desairando así a sus homólogos. En el estado con más inmigrantes, Bush mostraba sus simpatías por la fallecida Proposición 187, y hablaba también de la necesidad de reforzar los operativos fronterizos, manifestándose en favor de las punitivas reformas de 1996 a la Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes, que criminaliza a los indocumentados en aquel país.

En la concepción de la propuesta, se habla de ofrecer empleo a trabajadores documentados temporales, como una manera de resolver el flujo “ile-

gal” de inmigrantes y los peligros que esto conlleva, así como la falta de mano de obra en el sector primario, principalmente en los estados sureños de la Unión Americana. En primer lugar, no es ocioso aclarar que los trabajadores indocumentados no son “ilegales”, aunque la legislación federal estadounidense así lo establezca. Ello contraviene el marco del Derecho Internacional, que califica la acción de ingresar sin documentos a otro país como una falta administrativa que se castiga, cuando más, con la repatriación. En segundo lugar, es un hecho evidente que los Estados Unidos necesitan la mano de obra de los inmigrantes, legales o no. Según las Cámaras de Comercio e Industriales de los Estados Unidos, y el propio Banco Mundial, se anuncia en este país una crisis laboral por el déficit de mano de obra en los sectores primario y secundario.

Un Programa Bracero tiene varias aristas, pero por donde se le vea, no puede ser presentado como “la solución” al asunto migratorio por las siguientes razones:

1. Por los bajos salarios que se pagan en México, la oferta de mano de obra para trabajar en los Estados Unidos es exorbitante (ojo: no hablamos ahora de desempleo, sino de bajos ingresos). Ahora bien, en nuestro país, cada año se incorporan al mercado laboral aproximadamente 1.1 millones de jóvenes, que debemos sumar a los 9 millones de empleos no generados durante los sexenios de Salinas y Zedillo. A ninguno de ellos se les ofrece alternativa de traba-

- jo fijo con ingreso digno. ¿Es entonces un Programa Bracero la solución al flujo incontrolado?
2. El carácter de “temporal” de la estancia de trabajadores, como se plantea, es contrario a la tendencia de los trabajadores migratorios de quedarse a trabajar indefinidamente en los Estados Unidos, y hasta llevarse a la familia. De otra manera, como sucedía con el Programa Bracero, mediante estrictos controles patronales y migratorios los trabajadores tendrían que ser trasladados, vigilados y regresados al país al terminar el contrato, lo cual conlleva serias violaciones de sus derechos humanos, pues significa mantenerlos cautivos en los campos de trabajo, como se hacían antes. Recordemos también que los “contratistas” del Programa Bracero original son los precursores de los ahora llamados polleros, coyotes o pateros. En un nuevo programa, los trabajadores huéspedes no se librarían de estos personajes. ¿Firmaría el gobierno de México un acuerdo en estas condiciones? De no recurrir a los “contratistas”, entonces el gobierno mexicano tendría que seleccionar a los agradados, con las consecuentes prácticas corporativas ya conocidas.
  3. La propuesta no toma en cuenta a las comunidades de mexicanos en los Estados Unidos, quienes han demandado reiteradamente la legalización migratoria de los trabajadores que ya viven y trabajan en aquel país. Recordemos que el Presidente George Bush, en 1987 y 1988, para beneficiar a nuevos inmigrantes judíos y rusos, quitó el 40% del presupuesto al proyecto aprobado un año antes por el Congreso (la Ley Simpson-Rodino), destinado a la amnistía inmediata de 4 millones de inmigrantes ya establecidos, legalizando sólo a la mitad y dejando fuera del programa a 2 millones de inmigrantes, la mayoría mexicanos. A estos habría que sumar los que ingresaron y se establecieron como indocumentados en los últimos 12 años, que prácticamente viven y trabajan en la clandestinidad.
  4. La contratación de Trabajadores Huéspedes provocaría, en la práctica, una presión hacia la baja de los salarios devengados por los inmigrantes. Según la Administración Clinton, la línea de la pobreza en los Estados Unidos es de \$19,900 dólares por año, lo que equivale a ganar casi \$10 dólares la hora (40 horas semanales, a razón de 52 semanas trabajadas al año). Pero, el salario mínimo federal es de \$5.25 dólares la hora (en California es de \$5.75). En México es de poco menos de \$3 dólares el día. Gran diferencia, por eso es atractivo para nuestros paisanos cruzar a los Estados Unidos, aún arriesgando la vida. Sin embargo, resulta que los mexicanos en la Unión Americana, documentados o no, difícilmente ganan los \$5.25 dólares la hora, y no hay razón para que esto cambie. Al contrario, un nuevo Programa Bracero

enfrentaría a los propios latinos, unos por trabajar sin importar las condiciones laborales y el ingreso, y otros porque se les reconozca sus derechos y se incremente su salario. En el área de Los Angeles, por ejemplo, laboran aproximadamente 250,000 mujeres inmigrantes en la industria de la costura (la industria de “La Garra”, le dicen), 150,000 reconocidas legalmente. Estas mujeres trabajan a destajo, a razón de 1 penny (1 centavo de dólar) la pieza (manga, botón, bolsa, etc.). No ganan el salario mínimo, aunque sí las obligan a recibir los “tickets” para simular el salario legal. A diferencia, en la flamante zona industrial del “Corredor Alameda”, en el área de Los Angeles, que genera anualmente 40 mil millones de dólares, se pagan de los mejores salarios, pero sólo el 0.4% de los obreros pertenecen a las minorías étnicas.

Dicen nuestros paisanos en los Estados Unidos: “Primero nos dan los trabajos gachos y luego nos acusan de provocar la pobreza”. Esta expresión es generada por un estudio recientemente aparecido en la Unión Americana, que acusa a los inmigrantes indocumentados de ser los causantes del incremento de la pobreza en ese país.

Como se ve, la solución al asunto migratorio, para ellos, es controlar la frontera y regular el flujo de trabajadores mediante el Programa Bracero. Para el gobernador de California, Gray Davis, esto es “manejar la migración entre los dos países de manera legal”. Se empieza a perfilar y a

legitimar, así, una nueva imposición (¿ingenuidad o complicidad de nuestros gobernantes?).

Como un detalle curioso: De entre los 510 invitados formales a la XVII Conferencia de Gobernadores Fronterizos, no se incluyó a ningún representante de las ONG de apoyo a migrantes. Y en una encuesta realizada entre los invitados por el periódico tijuanaense “Frontera”, el 29.4% de los asistentes manifestó que el tema de mayor interés era el relativo al Desarrollo Económico. A diferencia, sólo el 5.8% expresó como interés principal el tema migratorio. Cosas de la vida: a los norteamericanos les interesa la mano de obra barata de nuestros inmigrantes, y a nuestros empresarios y funcionarios, el “Desarrollo Económico”.

Tijuana, B.C., septiembre de 1999.

#### **4. La “Nueva Política Migratoria” del Gobierno Mexicano**

Recientemente, el gobierno mexicano ha empezado a establecer algunas bases para definir una política general respecto a la problemática migratoria en nuestro país, pero que no considera ninguna posibilidad de establecer acuerdos laborales con Estados Unidos (que no sean los ya mencionados de “trabajadores huéspedes”). Según el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, César Bécker, “la política migratoria del gobierno mexicano se formula y aplica a partir del reconocimiento de que somos un país de origen, destino y tránsito de importantes flujos migrato-



rios". En este sentido, apunta Bécker, esta política se ha propuesto tres objetivos centrales:

"Primero, definir y actualizar de manera permanente normas, criterios y procedimientos en la materia que contribuyan al desarrollo nacional en todos los ámbitos: económico, social, cultural, científico y tecnológico, mediante el otorgamiento de facilidades a los flujos que se consideren benéficos para el país.

Segundo, ejercer las facultades de vigilancia migratoria en el territorio nacional, con estricto apego a la ley y pleno respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Tercero, elevar la calidad de los servicios migratorios mediante la simplificación de trámites, el desarrollo del personal, la modernización tecnológica, el fortalecimiento de la eficiencia administrativa, la colaboración interinstitucional, la precisión del ejercicio de la facultad discrecional y el fomento de una cultura y honestidad." (Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, 1996, pp. 17-18).

Los 20 programas de trabajo instrumentados por el Instituto Nacional de Migración dentro de estos objetivos y el marco jurídico establecido para tales aspectos, mediante la iniciativa de reformas a la Ley General de Población enviada por el presidente Zedillo al Congreso, apuntan principalmente, por un lado, a ejercer un mayor control sobre los flujos migratorios, tanto de mexicanos hacia Estados Unidos, como de otros países, principalmente centroamericanos a México; y estableciendo mayores sanciones al tráfico de indocumentados, todo ello

bajo la bandera de "salvaguardar los derechos humanos en el país" para dar cumplimiento a "los compromisos internacionales adquiridos en la materia, particularmente con nuestros vecinos países de Centroamérica" y para "dar congruencia a las acciones de política exterior y contar con la autoridad moral para defender los derechos de nuestros connacionales en EUA." (Instituto Nacional de Migración, 1996, p. 1)

Y, por el otro lado, los programas y reformas mencionados apuntan también al establecimiento de mayores facilidades para el ingreso de hombres de negocios, inversionistas, académicos, científicos y técnicos, lo cual está acorde con el capítulo XVI del TLCAN sobre "ENTRADA TEMPORAL DE PERSONAS DE NEGOCIOS". Este capítulo muestra, una vez más, que el TLCAN es algo más que un acuerdo sobre comercio (Arroyo, 1993). Incluye muchos elementos que sobrepasan el alcance estrictamente comercial y que no se encuentran en instituciones como el GATT -ahora inmerso en la OMC-, que es el acuerdo sobre comercio más amplio a nivel internacional.

En este capítulo se abordan parcialmente temas migratorios, y es que el facilitar la entrada temporal de personas de negocios se presentó por los negociadores como una consecuencia derivada del conjunto del TLCAN. Si se quiere intensificar el comercio y la inversión entre los países signatarios, parece conveniente que hay que facilitar la entrada de agentes que realicen tales actividades. Sin embargo no es una necesidad insuperable,

ni la única alternativa. De no haberse pactado estas facilidades de entrada de agentes del capital, los inversionistas o comerciantes extranjeros se verían obligados a contratar personal mexicano para tales actividades, lo que tendría efectos en el nivel de empleo de múltiples profesiones. El aumentar la oferta de empleos profesionales es una necesidad urgente en nuestro país, como lo reflejan variados estudios que muestran el gran porcentaje de profesionistas que no viven ni se dedican a su profesión.

Pero como se ha visto, el TLCAN avanza en la libre movilidad del capital: mercancías, servicios, inversiones, personas de negocios; pero excluye la movilidad del factor mano de obra.

En este sentido, vemos cómo la política migratoria del actual gobierno mexicano responde más a los lineamientos de las políticas de inmigración de Estados Unidos y de la regionalización de las mismas; así como a los intereses de la Unión Americana dentro del TLCAN, que a los intereses de los trabajadores mexicanos. Esto se muestra claramente en la **“DECLARACIÓN CONJUNTA ADOPTADA POR EL PRESIDENTE DE MÉXICO Y EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE MIGRACIÓN”**, firmada durante la visita de Clinton a la Ciudad de México a principios de mayo de 1997, y como una de las respuestas de que el TLCAN no se renegociaría. En esta declaración (El Universal, 9-V-1997), se plantea que

“Durante los dos últimos años, a través de varios mecanismos, nuestros

gobiernos han sostenido consultas e intercambios de información y han alcanzado significativos avances en el tratamiento bilateral de asuntos tales como protección consular y los derechos humanos de los migrantes, así como los esfuerzos para combatir el tráfico de personas. Este diálogo constructivo representa un primer paso que debe conducir a propuestas específicas para administrar, en beneficio mutuo, la migración entre nuestras naciones.”

Para lograr tal objetivo, se plantea en el documento, los dos gobiernos reafirman su compromiso de fortalecer la cooperación bilateral para la administración de este fenómeno. Y entre los principios en que habrán de guiarse, está el de:

“El derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar sus leyes migratorias en la forma que mejor convenga a sus intereses nacionales, siempre de conformidad con las normas del derecho internacional y en un espíritu de cooperación bilateral.”

Vemos, sin embargo, que Estados Unidos es el que marca la pauta para aplicar sus leyes migratorias como mejor le conviene a sus intereses, y que el gobierno mexicano está colaborando con muchas de estas medidas principalmente en la zona fronteriza con esa nación, con acciones anticrimen y contra el tráfico de personas llevadas a cabo por los grupos policíacos especiales llamados Beta, y otras acciones realizadas por otras dependencias policíacas y el ejército (ahora unidos dentro de la Policía Federal Preventiva), bajo el pretexto del combate al narcotráfico. Pero también en la frontera sur el gobierno mexicano

está aplicando medidas migratorias copiadas o "MADE IN U.S.A." (Sandoval, 1997).

La Unión Americana ha venido impulsado algunas estrategias para regular la migración (particularmente la indocumentada) en su ámbito geográfico inmediato, principalmente a través de dos mecanismos que se han estado desarrollando rápidamente, sentando las bases para hacerlo a nivel continental a través de un tercer mecanismo:

- a) las nuevas leyes estadounidenses sobre inmigración (que criminaliza a los inmigrantes indocumentados pero también a los legales) (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996, Public Law) y contra el terrorismo (Kesselbrener, 1996), -y que fueron aprobadas por el Congreso de ese país en septiembre y abril de 1996, respectivamente-; donde se establecen algunas medidas que regionalizan de hecho tales políticas, como por ejemplo, el combate al tráfico de indocumentados y el establecimiento de "estaciones de preinspección" en 10 aeropuertos de países de los cuales parten el mayor número de extranjeros inadmisibles hacia los Estados Unidos.
- b) la Conferencia Regional de Migración celebrada en la Ciudad de Puebla, México, en marzo de 1996, donde los diez países que conforman las áreas de Norteamérica y Centroamérica, acordaron tomar medidas principalmente para controlar los flujos de migrantes indo-

cumentados extraregionales, combatiendo para ello a las organizaciones criminales que trafican con los indocumentados (Conferencia Regional sobre Migración, 1996). Esta Conferencia se ha realizado ya en otras tres ocasiones en las ciudades de Panamá (1997), Ottawa, Canadá (1998) y San Salvador, El Salvador (1999), para establecer un Plan de Acción y para analizar el cumplimiento de las metas de éste.

- c) la II Cumbre de las Américas, realizada en el mes de abril de 1998 en Santiago de Chile, donde los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el Continente, con excepción de Cuba, incorporaron en su Declaración y Plan de Acción la dimensión migratoria, haciendo énfasis en el derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar su propio marco jurídico y políticas migratorias. Y a establecer acuerdos bilaterales o multilaterales pero de carácter limitado (II Cumbre de las Américas, 1998). Estas políticas y acuerdos, sin embargo, estarán constreñidos por las medidas tomadas en los mecanismos mencionados en los dos puntos anteriores.

Así, en el proceso de transnacionalización del modelo económico neoliberal, las elites tecnócratas que actualmente detentan el poder en los países de este continente -los cuales asumen como propio dicho modelo y del que son los representantes a nivel local- también están de acuerdo en impulsar medidas similares o "MADE IN U.S.A.", respecto a la problemática

migratoria. Y el gobierno mexicano es el que más ha colaborado para ello.

Como se puede ver, la regionalización de la regulación de los flujos migratorios en el área de Norteamérica (México incluido) y Centroamérica está en marcha de manera formal. Pero ya se prevé la ampliación de esta regulación para incluir también al resto del continente. Desde la primera Conferencia Regional sobre Migración, donde se propuso llevar a cabo el segundo encuentro en Panamá, se consideró la posibilidad de invitar como observadores, a algunos países de Sudamérica. A esta reunión no asistieron más que los 10 países de la Conferencia, pero se contó con la participación de representantes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR). Ahí se decidió celebrar la tercera reunión en Ottawa a la que se invitarían, en calidad de observadores, algunos países de América del Sur y del Caribe. Y, en efecto, asistieron en esa calidad representantes de Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y República Dominicana, países que fueron propuestos en la Reunión del Grupo de Consulta sobre Migración realizado en Costa Rica, donde además el gobierno de la República de Argentina solicitó formalmente participar en calidad de observador en la Conferencia Regional.

La República Dominicana presentó su solicitud para formar parte como

miembro de la Conferencia Regional sobre Migración, sin embargo, los Viceministros plantearon la necesidad de tener lineamientos para la aceptación de nuevos miembros antes de tomar una decisión. Para la IV Conferencia Regional sobre Migración en la ciudad de San Salvador se acordó invitar como observadores a Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú, República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Por otro lado, y como ya se mencionó más arriba, en la Declaración y el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, se incluyó la dimensión migratoria. Sin embargo, los enunciados y propuestas no rebasan el marco establecido en la Conferencia Regional sobre Migración; y, por supuesto, están dentro del espíritu del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en donde no se incluyó la dimensión migratoria bajo el supuesto de que será el libre comercio la solución del problema migratorio a largo plazo.

##### **5. Elementos para una Estrategia Conjunta de la Sociedad Civil y del Estado, Sobre la Migración Laboral México-Estados Unidos: A Manera de Conclusiones**

Actualmente la migración de mexicanos a Estados Unidos es un problema que adquiere nuevas aristas ante, por un lado, el evidente fracaso de las políticas económicas que, entre otras muchas cosas, prometieron atacar las causas de la migración con la generosidad de la desregulación y el libre comercio; y por otro, el incremento de

operaciones e iniciativas gubernamentales y civiles antiinmigrantes.

Las organizaciones sociales, políticas y sindicales de ambos países han desarrollado durante décadas una intensa labor de educación pública y protección de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes, y han intentado influir en las legislaciones y políticas que les afectan. Con resultados desiguales, sus acciones han contribuido de manera sustancial a crear una corriente de opinión que, tanto en México como en Estados Unidos, favorece la búsqueda de soluciones humanitarias; justas e integrales al problema.

Dichas organizaciones enfrentan hoy el reto de consolidar y hacer crecer esa corriente de opinión; articular sus acciones de manera más estrecha; redefinir estrategias comunes; e influir de forma más decisiva en los procesos legislativos y en la administración de políticas sobre trabajadores migrantes en ambos países.

Creemos necesario hacer un mayor esfuerzo en la sistematización de los elementos de análisis sobre esta problemática, así como de las diversas formas organizativas y experiencias de lucha que se dan en relación a la defensa de los trabajadores migrantes en ambos lados de la frontera, para el desarrollo de una estrategia civil sobre la migración laboral México-Estados Unidos; exigiendo, al mismo tiempo, que el Estado mexicano las haga suyas para una estrategia conjunta. Para ello consideramos tomar en cuenta las siguientes cuestiones (Osorio y Sandoval, 1995):

### **I. Puntos de Partida**

El de la migración laboral México-Estados Unidos es un tema que no admite aproximaciones simplistas ni soluciones parciales. El reto para los gobiernos y las sociedades de ambos países es dotarse de una perspectiva compensatoria del problema, así como de espacios e instrumentos que permitan encontrar soluciones integrales y duraderas al mismo. En ese camino, algunos criterios básicos a considerar son:

1. La migración laboral México-Estados Unidos es un fenómeno histórico, arraigado como alternativa de empleo y progreso social en la cultura de numerosas comunidades y amplios sectores de la población.
2. La migración laboral México-Estados Unidos es un fenómeno social, dinámico y complejo como lo demuestran, entre otros indicadores, los cambios que se aprecian en el perfil de los trabajadores migratorios: sexo, edad, escolaridad, origen geográfico, etcétera.
3. La migración laboral México-Estados Unidos es un fenómeno en cuyas causas comparten responsabilidad ambos países. La incapacidad de México para crear alternativas domésticas de empleo y progreso social, es lo mismo producto de deficiencias estructurales de su economía y políticas inadecuadas, que de su condición de dependencia con respecto a los Estados Unidos. La oferta de empleo generada en este último país,

de manera específica para los trabajadores inmigrantes, en el afán de abatir costos y lograr ventajas comparativas en determinados sectores productivos, es un factor que no puede soslayarse.

4. La conversión del fenómeno migratorio en un problema binacional ha sido resultado, fundamentalmente, de la ausencia de un marco jurídico justo y estable que lo regule, y de la aplicación discrecional de medidas que sólo consideran cuestiones económicas y políticas inmediatas.
5. La búsqueda de soluciones integrales y duraderas al problema de la migración laboral México-Estados Unidos, debe tener como base la plena vigencia de los convenios internacionales sobre derechos humanos, protección al trabajo en general y a los trabajadores migratorios en particular.
6. La búsqueda de soluciones integrales y duraderas al problema de la migración laboral México-Estados Unidos debe pasar por una profunda revisión del modelo de desarrollo y las políticas económicas vigentes, y por un efectivo estímulo al crecimiento regional y sustentable.
7. El problema de la migración laboral México-Estados Unidos tiene que ser enfrentado con un conjunto articulado de disposiciones legales, instituciones, medidas e instrumentos que atiendan toda su complejidad y se apoyen en un verdadero compromiso político binacional.

8. La participación y vigilancia de las organizaciones civiles (sociales, sindicales, de derechos humanos) es una condición ineludible para organizar la aplicación justa y transparente de las disposiciones legales y las políticas encaminadas a enfrentar el problema de la migración laboral México-Estados Unidos. Se requieren canales, espacios e instancias permanentes y con reconocimiento oficial para que las mismas adquieran plena vigencia.

## **II. Elementos para una Estrategia Conjunta de la Sociedad Civil y el Estado**

Una estrategia de las organizaciones civiles de cara a la problemática de la migración laboral México-Estados Unidos, debe partir de una cuidadosa lectura de la actual coyuntura y de las tendencias de las políticas gubernamentales de ambos países. Debe así mismo considerar realísticamente las posibilidades de acción, jerarquizar objetivos y promover un amplio tejido de alianzas en torno a temas específicos. Debe, finalmente, exigir al Estado elaborar una política sobre migración que incorpore los elementos de análisis y las propuestas surgidas “desde abajo”.

En nuestra perspectiva, los ejes de esa estrategia podrían ser:

- A) La elaboración e impulso de propuestas para un nuevo marco jurídico institucional, que permita buscar soluciones integrales y duraderas al problema de la mi-

gración laboral México-Estados Unidos.

- B) La realización de acciones coordinadas en defensa de los derechos de los trabajadores migrantes y en contra de las iniciativas de ley, las operaciones federales y las campañas antiinmigrantes.

#### **A) Marco Jurídico Institucional**

En el debate sobre el tema se han hecho diversas propuestas. Las opciones que se señalan a continuación no son todas y tampoco son necesariamente excluyentes, de hecho podrían adoptarse de manera complementaria.

##### **A.1. Adhesión a y aplicación de instrumentos internacionales.**

A pesar de sus limitaciones, los instrumentos internacionales adoptados en el marco del sistema de las Naciones Unidas, han demostrado su utilidad como marco de referencia o piso mínimo a partir del cual desarrollar soluciones regionales o nacionales más acabadas.

En estos momentos es importante difundir y promover la adhesión a y la observancia de los Convenios 97 y 143 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativos a los trabajadores migrantes; y, de manera más enfática, la "Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares", aprobada en diciembre de 1990 por la Asamblea General de ONU. México ya ha ratificado esta convención, pero debemos exigir que el gobierno mexicano impulse con sus pares latinoamericanos y con Estados Unidos

la firma y/o ratificación de este instrumento sin reservas.

##### **A.2. Adopción de un Acuerdo Marco en Materia de Migración Laboral.**

Durante el proceso de negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN), los gobiernos de México y los Estados Unidos firmaron un Entendimiento en materia de protección al trabajo, que consistía básicamente en compromisos para el intercambio de información, y el estudio de mecanismos para hacer efectivos los derechos laborales vigentes en cada país. Un instrumento de esta naturaleza, para el tema de la migración laboral con estatus jurídico secundario y escasa capacidad vinculatoria, podría sin embargo representar un primer rumbo a convenios más eficaces.

##### **A.3. Adopción de un Tratado o Acuerdo de Protección a los Trabajadores Migrantes.**

Los gobiernos de México y los Estados Unidos están obligados a pasar del terreno de las declaraciones de intención, al de los compromisos serios y acordes con el derecho internacional para enfrentar el problema de la migración laboral. Una manera de lograrlo sería establecer un Tratado o Acuerdo de Protección a los Trabajadores Migrantes, que fijara un piso mínimo de derechos a respetar, mecanismos eficaces y transparentes de aplicación, incluso sanciones contra quienes no lo observasen. Este instrumento podría incluirse como un tercer acuerdo paralelo al TLCAN, con procedimientos más ágiles de denuncia y

un esquema de sanciones comerciales dirigidas a los responsables directos de violaciones al mismo; o contar con un perfil jurídico propio. En todo caso, su elaboración y administración debería contar con una amplia y permanente participación de organizaciones civiles (sindicales, sociales y de derechos humanos).

#### **A.4. Adopción de Acuerdos de Cuotas para Inmigrantes Legales.**

En el caso de las cuotas anuales establecidas para el ingreso de inmigrantes mexicanos legales a Estados Unidos, el gobierno de México debe pugnar porque éstas aumenten; y también para que no se limite una de las vías de inmigración legal a través de la reunificación familiar, la cual se está tratando de constreñir por medio de la aplicación de la nueva ley de inmigración aprobada en septiembre de 1996 por el Congreso estadounidense.

#### **A.5. Creación de una Comisión Binacional de Protección a los Trabajadores Migrantes.**

Para garantizar la adecuada aplicación de un Tratado o Acuerdo como los descritos en los párrafos anteriores, deberá crearse una Comisión Binacional de Protección a los Trabajadores Migrantes. Integrada por representantes de los gobiernos, de los Congresos, de los empleadores, de los propios trabajadores (por medio de organizaciones sindicales, redes regionales e internacionales, coordinadoras y otras) así como de organismos de defensa de los derechos humanos, dicha Comisión tendría entre sus funciones: presentar propuestas legislativas, conocer denuncias de violacio-

nes al convenio, elaborar recomendaciones; y, en su caso, establecer sanciones contra los responsables.

#### **A.6. Creación de un Fondo Binacional para Desestimular la Migración Laboral México-Estados Unidos.**

Ninguna estrategia para enfrentar el problema de la migración laboral México-Estados Unidos tendrá viabilidad a mediano y largo plazo, si no considera mecanismos para promover el desarrollo regional y sectorial de las fuentes expulsoras.

Un instrumento para promover dicho desarrollo, además de los indispensables cambios en las políticas económicas, podría ser un Fondo para Desestimular la Migración Laboral México-Estados Unidos. El Fondo podría ser parte del Banco Norteamericano de Desarrollo (NADBank), o contar con una modalidad institucional específica. Una fuente complementaria a éstas podrían ser las remesas en dólares que envían los trabajadores, estableciéndose formas adecuadas para su canalización, en las cuales los propios trabajadores y sus organizaciones en ambos lados de la frontera participarían en la toma de decisiones y en su instrumentación. En todo caso, se requerirían definir con extremo cuidado sus esquemas de financiamiento; sus criterios y formas de operación; y los mecanismos de participación y vigilancia de la sociedad civil, de forma que no represente nuevas cargas financieras para México y sus beneficios lleguen efectivamente a los inmigrantes.



---

**A.7. Creación en México de la Procuraduría Federal de Protección a los Trabajadores Migrantes.**

México requiere de un mecanismo institucional para el estudio y seguimiento del fenómeno de la migración laboral México-Estados Unidos; para la defensa efectiva de los derechos de los trabajadores migrantes; y para la promoción de soluciones integrales y duraderas al problema que representan. Dicho mecanismo podría adquirir la forma de una Procuraduría Federal de Protección a los Trabajadores Migrantes, a condición de ser una institución con capacidad política y operativa real; dotarse de personal sensible y capacitado; y contar con instancias de participación y vigilancia de la sociedad civil.

**B) Acciones en Defensa de los Derechos de los Trabajadores Migrantes.**

La intensificación de operaciones federales y campañas antimigrantes en los Estados Unidos ha motivado que numerosas organizaciones sociales, sindicales, de derechos humanos y otras de ambos lados de la frontera, estén impulsando muy diversas iniciativas en defensa de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes. Dichas iniciativas requieren, ahora más que nunca, de articularse para estar en condiciones de cumplir con sus objetivos. Algunas líneas de trabajo en ese camino podrían ser:

**B.1. El impulso de campañas coordinadas de sensibilización pública y difusión de propuestas alternativas.**

Ante las condiciones de desventaja frente a los medios utilizados por go-

biernos y grupos antiinmigrantes, es preciso compartir y optimizar los recursos de que dispone las organizaciones sociales, para lograr una mayor cobertura y más fuerte impacto en la opinión pública de ambos países. Se requiere además de recuperar la vasta experiencia adquirida por los grupos civiles de ambos países en el desarrollo de sus actividades cotidianas de comunicación y educación ciudadana.

**B.2. El impulso de estrategias coordinadas de cabildeo (lobby).**

Se requiere de una campaña de "lobbying" intenso ante autoridades federales y estatales, congresos y asociaciones empresariales, con objeto de promover las propuestas de la sociedad civil y lograr compromisos mínimos de respeto a los derechos de los trabajadores migrantes. En lo inmediato el punto central de la agenda de lobby es la suspensión de acciones federales antiinmigrantes en la frontera, como elemento indispensable para atemperar el clima de violencia y persecución que impera en la misma.

**B.3. El impulso de campañas coordinadas en demanda de compromisos gubernamentales más claros, en la búsqueda de soluciones integrales y duraderas al problema de la migración laboral México-Estados Unidos.**

Para sentar las bases mínimas de los compromisos de los gobiernos se requeriría, en México, de una más amplia, activa y efectiva utilización de los recursos diplomáticos por parte de la Cancillería; y en los Estados Unidos, por una más sensible y responsable actitud de las autoridades

del Departamento de Justicia y otras relacionadas con el tema.

**B.4. La demanda de una óptima y responsable utilización de los espacios de relación oficial entre ambos gobiernos.**

Es importante e imprescindible que en lugar de la actual proliferación de buenos deseos y compromisos en abstracto, se pase a una etapa de búsqueda bilateral de las soluciones urgentes que el tema demanda.

**B.5. En la actual coyuntura de México, se requiere de la participación no sólo económica, sino política responsable de los mexicanos en Estados Unidos.**

Adquiere especial relevancia impulsar una amplia y democrática discusión sobre los mecanismos de participación en el proceso electoral del año 2006 en nuestro país, una vez que el derecho al voto para los mexicanos en el extranjero fue aprobado por todos los partidos representados en el Congreso, pero que resultó bloqueado por los senadores del PRI para su ejercicio en las elecciones del 2000. En este sentido, el gobierno mexicano no debe poner trabas de carácter técnico para que la participación en dichas elecciones sea lo más amplia posible por parte de los mexicanos que residen en Estados Unidos independientemente de su estatuto migratorio (residentes legales o indocumentados).

Consideramos que hoy día es factible avanzar en esta vía que hemos trazado someramente, y que en la medida en que la sociedad civil -en particular las organizaciones que han tomado cartas en la defensa activa de los tra-

bajadores inmigrantes-, influya cada vez más en los diferentes niveles decisorios de ambos gobiernos, el problema migratorio adquirirá una dimensión más justa e importante para una mejor relación entre los dos países.

**Bibliografía**

ARROYO, Alberto y otros. **Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta.** Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio. México, D.F. 1993.

BASAURI, Ignacio. "Programa Bracero. Una Nueva Invitación a la miseria." *Milenio*, N°. 58, 5 de octubre. 1998.

BENAVIDES, Carlos. "Promueve Estados Unidos ley para autorizar un nuevo programa de braceros. Estudia la SRE con la cancillería y el Congreso de EU las implicaciones para los mexicanos". *El Financiero*, 12 de octubre. 1998.

BENAVIDES, Carlos. "En el Congreso de Estados Unidos, 21 iniciativas contra inmigrantes". *El Financiero*, 20 de septiembre. 1999.

Coalition for Human Immigrant Rights of Los Angeles (CHIRLA). **Hate Unleashed: Los Angeles in the Aftermath of 187.** 1995.

Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República. **Memoria del Foro de Análisis de la Política Migratoria en México**, LVI Legislatura, 25 de septiembre. México. 1996.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. **Informe sobre Violaciones a los Derechos Humanos de los Inmigrantes. Frontera Sur.** México. 1995.

Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development (July). **Unauthorized Migration: An Economic Development Response.** Washington, D.C. (Report). 1990.

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN, **COMUNICADO CONJUNTO** de las delegaciones gubernamentales de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Puebla, Pue., 14 de marzo de 1996.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). **Memoria del Seminario sobre la Migración Internacional y el Desarrollo Económico de México.** Zacatecas, Zac. 1991. Gobierno del Estado de Zacatecas. 1992.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO). **La Situación Demográfica en México.** México. 1999.

CORNEJO, Jorge Alberto. "Se impulsará programa de trabajadores huéspedes en EU. Acuerdo de gobernadores fronterizos; disminuiría la migración ilegal, prevén." **La Jornada**, 11 de septiembre. 1999.

II CUMBRE DE LAS AMÉRICAS. **DECLARACIÓN DE SANTIAGO Y PLAN DE ACCIÓN**, Santiago de Chile. 19 de abril de 1998.

"DECLARACIÓN CONJUNTA ADOPTADA POR EL PRESIDENTE DE MÉXICO Y EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE MIGRACIÓN". **EL UNIVERSAL**, 9 de mayo de 1997.

DUNN, Timothy. **The Militarization of the U.S.-Mexico Border,**

**1978-1992. Low Intensity Conflict Doctrine comes Home.** The University of Texas at Austin. 1996.

**El Financiero**, 27 de agosto de 1999.

FROST, Martin, Congressman 24<sup>th</sup> District, Texas. Statement of Congressman Martin Frost on the "Family Reunification Act of 1999". NEWS, For Immediate Release. May 6, 1999. Rep. Martin Frost's Legislation, "The Family Reunification Act", Would Provide Relief to Some Legal Permanent Residents Facing Deportation. U.S. House of Representatives, Washington, D.C. 20515. For Additional Information Contact: Greg Speed (202) 225-3605.

GARCÍA, Cristóbal y VALADEZ, Alfredo. "Se busca normar la contratación de mano de obra mexicana en EU. Impulsa un acuerdo el gobernador de Sonora". **La Jornada**, 24 de agosto. 1999.

GARCÍA y GRIEGO, Manuel y VERRA, Mónica, 1988. **México y Estados Unidos frente a la Migración de los Indocumentados.** Coordinación de Humanidades de la UNAM y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A.; México.

GONZÁLEZ AMADOR, Roberto. "La Crisis bancaria *borró* los logros contra la pobreza obtenidos en los 80. Persistente crecimiento de la miseria en México, indica el Banco Mundial". **La Jornada**, 19 de septiembre. 1999.

**Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (IIRIRA).** Public Law, U.S., Government Printing Office; Washington, D.C., September.

**Immigration Reform and Control Act (IRCA)**, Public Law, 99-603, November 6, 1986. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C.

Informe del Estudio Binacional de Migración. **Estudio Binacional sobre Migración México-Estados Unidos**. Secretaría de Relaciones Exteriores, México y Commission on Immigration Reform, U.S.A. Impreso en México. 1997.

INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, SUBSECRETARÍA DE POBLACIÓN Y DE SERVICIOS MIGRATORIOS, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. **El Entorno Migratorio y las Funciones, Misión, Objetivos, y Programas del Instituto Nacional de Migración**. Reunión con la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, 18 de septiembre. México. 1996.

KESSELBRENER, Dan. "The Antiterrorism Law: New Threat to Immigrants". **Network News** (Quarterly Newsletter of the National Network of Immigrant and Refugee Rights). Fall, p. 7. 1996.

NOTIMEX. "Pide Arizona puestos de trabajo para los indocumentados en EU. Tendrían iguales derechos que los estadounidenses". **La Jornada**, 17 de septiembre. 1999.

OSORIO, Víctor y SANDOVAL, Juan Manuel. "Elementos para una Estrategia de la Sociedad Civil sobre la Migración Laboral México-Estados Unidos". Documento de trabajo elaborado para el "Encuentro Binacional sobre la Migración Laboral México-Estados Unidos", organizado por la Red Mexicana de Acción frente

al Libre Comercio y otras instancias de México y Estados Unidos en la Ciudad de Tijuana, B.C. los días 10 y 11 de junio. Los puntos desarrollados en este documento fueron tomados, y modificados en algunos casos, para el presente ensayo. 1995.

PALAFIX, José. "Militarizing the Border." **CovertAction Quarterly**, Number 56, Spring, pp. 14-19. 1996.

RAMÍREZ BAENA, Raúl. "PROGRAMA BRACERO ¿SOLUCION A LA MIGRACION?". Tijuana, B.C. Septiembre. Informe distribuido por correo electrónico. 1999.

SANDOVAL, Juan Manuel. "La Frontera México-Estados Unidos en la Perspectiva de la 'Seguridad Binacional'". En, **Las Fronteras Nacionales en el Umbral de Dos Siglos**. Juan Manuel Sandoval (Coord.) Instituto Nacional de Antropología e Historia; México. Colección Científica N°. 267. Pp. 65-84. 1993.

SANDOVAL, Juan Manuel. "Los Trabajadores Migratorios y el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos." En, **Primer Anuario de la Dirección de Etnología y Antropología Social**. I. Lagarriga (Comp.) Instituto Nacional de Antropología e Historia; México. Pp. 409-436. 1995.

SANDOVAL, Juan Manuel. "La Región Fronteriza Sur de México en el Marco de la Seguridad Nacional Estadounidense." En, **Las Fronteras del Istmo. Fronteras y Sociudades entre el sur de México y América Central**. Philippe Bovin (Coordinador). Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), y Centro Fran-

cés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA). México, D.F. pp. 155-161. 1997.

SANDOVAL, Juan Manuel y GUERRERO, Francisco Javier. "La actitud del gobierno mexicano frente a la actual ola antiinmigrante en Estados Unidos". **Revista del Senado de la República**, N° 7, pp. 184-203. 1997.

WEINTRAUB, Sidney. "Implications of Mexican Demographic Developments for the United States". En: Bean, Schmandt and Weintraub (Eds.), **Mexico and Central American Population and U.S. Immigration Policy**. The University of Texas at Austin. 1989.