

Migración laboral México- Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: su impacto en la creación del Área de Libre Comercio de las Américas

Juan Manuel Sandoval Palacios

Resumen

En este artículo se hace una crítica a la ausencia en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de una de las grandes cuestiones que es la migración laboral mexicana en Estados Unidos, sea ésta indocumentada o legal. Se afirma que esta ausencia responde a un acuerdo tácito establecido entre ambos gobiernos, anterior a la negociación del TLCAN, para no reglamentar sobre dicha migración, bajo el supuesto de que el libre comercio será la solución a este problema, a largo plazo. De esta manera, el autor realiza un recorrido por las etapas que ha pasado el tema de la migración mexicana a Estados Unidos en el marco del TLCAN, explicando el impacto y la dimensión migratoria ante las políticas en la materia por parte de los gobiernos mexicano y estadounidense.

Abstract

The author makes a critic and gives the explanation about the absence of the mexican migration to US theme inside NAFTA, the legal one or the ilegal. He affirms that the absence is due to an agreement between both governments, mexicaine and the US one before NAFTA was negotiated, to not make rules about the theme supposing that the free trade would be the solution for migration long-term. So, the author makes an explanation about the different stages of mexican migration problem has passed around NAFTA, explaining the impact and the migratory dimension in face of mexican and US migration politcs.

Una de las grandes cuestiones ausentes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es la migración laboral mexicana a Estados Unidos, trátese de la indocumentada o de la legal, a la que se le ponen cada vez más trabas por medio de leyes restrictivas (como las legislaciones sobre inmigración, terrorismo y seguridad social aprobadas en 1996 por el Congreso estadounidense y que se analizarán más adelante). Su ausencia responde a un acuerdo tácito establecido entre los gobiernos de Estados Unidos y México, anterior a la negociación del

TLCAN, para no reglamentar sobre dicha migración bajo el supuesto de que el libre comercio sería la solución a tal problema a largo plazo.

El punto de partida donde se establece este falso puente y, por ende, la complicidad entre ambos gobiernos, es el año de 1986, cuando mediante la aprobación del Acta de Reformas y Control a la Inmigración (IRCA-1986), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, se estableció un mandato para que el Congreso estadounidense creara la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, cuyo objetivo sería analizar las causas de la migración y proponer soluciones a la misma. Esta Comisión trabajó en México muy estrechamente con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) —una entidad intersecretarial—, el cual fue designado por el entonces presidente Miguel de la Madrid para ser la contraparte oficial. Los estudios realizados en México entre 1987 y 1989 para la mencionada comisión fueron decididos por ésta en consulta con CONAPO, y en ellos colaboraron El Colegio de México y las universidades de California (San Diego) y Texas (Austin). La Comisión Ascencio, como también se le conoce, presentó su informe en 1990, el cual establece algunas recomendaciones que, según su presidente, fueron bien recibidas por los gobiernos de los países involucrados. Las conclusiones enuncian que:

1. Aunque hay otros factores importantes, la búsqueda de oportunidades económicas es la motivación primaria 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 reducir estas tasas migratorias, el proceso de desarrollo económico mismo tiende a estimular la emigración, a corto y mediano plazos, al crear 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.¹

La Comisión, según apunta el informe, *“Está convencida de que un amplio comercio entre los países expulsores de mano de obra y los Estados Unidos es, a largo plazo, el remedio más importante para solucionar este problema”* (cursivas mías).

Las recomendaciones de la multicitada comisión se refieren fundamentalmente a *“Impulsar una mayor integración económica de los países expulsores a Estados Unidos a través de acuerdos de libre comercio”*.

Y entre las recomendaciones específicas que se refieren al caso de México destaca la siguiente: *“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 Norteamericana de Libre Comercio”*.

¹ Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990, *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*, Washington, D.C., Report.

Al año siguiente comenzaron las pláticas sobre el TLCAN.

En esta perspectiva, resulta claro que al asumir –como lo plantea el informe mencionado– que el problema migratorio es fundamentalmente económico, y apostarle todo al TLCAN como la única solución a este problema –entre muchos otros–, el gobierno mexicano aceptó tácitamente las reglas del juego impuestas unilateralmente por Estados Unidos en lo que respecta a la migración. 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; donde además se le requeriría para ser contratada, de ser ciertas las grandes inversiones que supuestamente fluirían a nuestro país una vez que entrara en vigor el TLCAN. Lo cierto es que una buena parte de esta mano de obra se requerirá para ser utilizada en la industria maquiladora que ha empezado a desplazarse a otras regiones del país, después de haber estado concentrada en la frontera entre los dos países por muchos años. De hecho, una de las soluciones planteadas por la Comisión Ascencio apunta: “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*”. (cursivas mías).

Se puede observar claramente cómo el manejo de la problemática migratoria por parte de los dos regímenes gubernamentales se ha apegado 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 –y en general del hemisferio, ya que la globalización provoca mayor emigración–, 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 con las prácticas privatizadoras y de desmantelamiento de la planta productiva nacional, así como de inversión extranjera especulativa.

Y aún a largo plazo no se prevee que la migración hacia Estados Unidos vaya a dejar de fluir, aunque 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 de la Universidad de Texas en Austin. Debemos considerar que dentro de este “juego de factores de atracción-expulsión” (sin que estemos de acuerdo con este enfoque teórico), la economía estadounidense dependerá para su crecimiento en las próximas décadas de la fuerza laboral de las minorías raciales y étnico-nacionales (afroamericanos, chicano-latinos, asiáticos), mujeres e inmigrantes, por cuestiones fundamentalmente demográficas –por el envejecimiento de la población estadounidense en general y

de los angloamericanos en particular-, y sobre todo si estos inmigrantes tienen un perfil de mayor calificación.²

La actitud del gobierno mexicano frente a las políticas de inmigración estadounidenses

Bajo el supuesto de que la problemática migratoria se resolverá por la vía del libre comercio, el gobierno mexicano no ha querido negociar ningún acuerdo laboral a corto, mediano y largo plazos con Estados Unidos sobre trabajadores inmigrantes (aunque actualmente está considerando establecer un acuerdo muy limitado sobre trabajadores agrícolas temporales, siguiendo el ejemplo del Memorandum de Entendimiento que existe sobre este aspecto entre México y Canadá desde 1974, y ratificado en 1995); tampoco ha impulsado medidas más drásticas para exigir y para terminar con la violencia ejercida en contra de los inmigrantes de nuestro país. Esta violencia se ejerce particularmente a lo largo de la frontera común, la cual el gobierno estadounidense ha venido militarizando aún más para tratar supuestamente de detener la inmigración indocumentada y el narcotráfico, cuando en realidad de lo que se trata principalmente es, por un lado, de ejercer un control económico, político y militar sobre una región que es fundamental para la estrategia regional de Estados Unidos en su afán hegemónico frente a los otros bloques geoeconómicos, en el marco de la integración global.³ Y, por el otro lado, para establecer un mejor control de los flujos de la fuerza laboral necesaria para el desarrollo de esta estrategia. En esta perspectiva: "El control sobre la frontera es visto como una decisión no tanto para detener la inmigración no autorizada, sino para enmarcar las condiciones en las cuales participa la fuerza laboral internacional en las esferas económica, política y social".⁴

Las notas y reclamos diplomáticos presentados por la Cancillería mexicana al gobierno estadounidense; las peticiones oficiales a la ONU y a la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA para que analicen la violencia en contra de los indocumentados en la frontera; así como las limitadas 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

² Juan Manuel Sandoval, "Los Trabajadores Migratorios y el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos", en Isabel Lagarriga (coordinadora), *Primer Anuario de la Dirección de Etnología y Antropología Social*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, 1995, pp. 409-436.

³ Timothy Dunn, *The militarization of the U.S.-Mexico border, 1978-1992. Low intensity conflict doctrine comes home*, The University of Texas at Austin, 1996; Juan Manuel Sandoval, "La Frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la 'Seguridad Binacional'", en J. M. Sandoval (coordinador), *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, Colección Científica, núm. 267, 1993, pp. 65-84.

⁴ María Jiménez, "Enforcement: a Tool to Control the Flow of Labor at the U.S.-Mexico Border", in *Network news* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), spring, 1997, pp. 3-6.

derechos de nuestros connacionales, lo cual, por el contrario, ha ido en aumento, debido al exacerbamiento chauvinista y xenofóbico de diversos sectores en ese país.

De hecho, la política del gobierno mexicano sobre los trabajadores migratorios a Estados Unidos ha sido precisamente la de no tener una política definida; es decir, nuestros gobiernos tradicionalmente han seguido la política de no hacer política sobre esta cuestión,⁵ debido principalmente a dos factores: el primero, que la migración ha sido una válvula de escape para los problemas económicos, políticos y sociales, y segundo, que las remesas enviadas por estos trabajadores representan una de las principales fuentes de divisas para el país.

Y esto último no es para menos, ya que, de acuerdo con estudios recientes, los cambios en el patrón migratorio entre México y Estados Unidos y las transformaciones en el sistema de envío de remesas durante la primera mitad de esta década, han provocado un incremento considerable en el monto de dinero recibido en México por concepto de las transferencias de los migrantes mexicanos, las cuales se calculan para 1997 en 6 mil millones de dólares. Según fuentes estadounidenses, durante el periodo comprendido entre 1990 y 1995, el volumen de personas nacidas en México, que residen permanentemente en Estados Unidos, creció en 2.5 millones, al pasar de 4.3 a 6.7 millones de personas. Esto significa un crecimiento promedio anual de alrededor de 480 mil personas. De corroborarse esta cifra, apuntan tales fuentes, dicho incremento constituye una verdadera revolución en la historia de la migración entre México y Estados Unidos. De hecho, un estudio binacional llevado a cabo por expertos de ambos países a instancias de los dos gobiernos y dado a conocer en 1997, apunta que:

Nuestros resultados indican que el tamaño total de la población nacida en México, residente en los Estados Unidos durante 1996, estaba entre los rangos siguientes:

Total de población nacida en México	7.0-7.3 millones de personas.
Residentes autorizados	4.7-4.9 millones de personas.
Residentes no autorizados	2.3-2.4 millones de personas. ⁶

Respecto a las modificaciones en el sistema de envío de remesas entre Estados Unidos y México, el principal cambio ha consistido en el aumento del dinero transferido por vías electrónicas. De acuerdo con el Banco de México, en 1995 casi mil millones de dólares ingresaron al país a través de medios electrónicos. Como un ejemplo de ello, tan sólo el Grupo Elektra, en su asociación con Western

⁵ Manuel García y Griego y Mónica Vereá, *México y Estados Unidos frente a la migración de los Indocumentados*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM/Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, S.A., 1988.

⁶ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración/Binational Study. Migration between Mexico and the United States. Informe del Estudio Binacional de Migración/A Report of the Binational Study on Migration, México y U.S.*

Union, movilizó 100 millones de dólares en 1994, 440 en 1995 y tenían programado transferir 700 millones en 1996.⁷

El debate en torno a la magnitud de estos recursos también se ha intensificado. En medios académicos se discute no sólo la magnitud de las remesas sino también los determinantes económicos y sociales en el envío de dólares y el impacto de este flujo de divisas en las comunidades de donde son originarios los migrantes. En medios gubernamentales mexicanos, particularmente en el Banco de México, continuamente se revisan y afinan los procedimientos para la estimación de las remesas familiares, sobre todo ampliando la cobertura de captación de estos fondos en el territorio nacional. Estos dos factores han 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.⁸

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. Esto, sin embargo, es sólo parte de la explicación, pues han sido ambos gobiernos –en encubierta complicidad– los culpables de tal situación.

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 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 de ambos países al estar enraizado históricamente en las dos economías.

El gobierno mexicano ha tenido, en la década de 1980 y lo que va de la de 1990, al menos tres grandes oportunidades para tratar de incidir en la política estadounidense 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.

Commission on Immigration Reform, coordinadores de esta edición: Enrique M. Loaeza Tovar, Coordinador Nacional de México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Susan Martin, Coordinadora Nacional de Estados Unidos, Directora Ejecutiva de la Comisión para la Reforma de la Inmigración, 1997.

⁷ Fernando Lozano, "Migración Internacional y Remesas: Cambios en el Quinquenio 1990-1995", Guanajuato, México, ponencia presentada en el *Coloquio Internacional sobre Migración Mexicana a Estados Unidos*, 9 al 11 de diciembre de 1996.

⁸ Juan Manuel Sandoval, "La Política Anti-Inmigrante de Estados Unidos y la Actitud del Gobierno Mexicano", Ciudad de México, ponencia presentada en el Foro *La Ley 187: Racismo en la era del Libre Comercio*, organizado por la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), 7 de diciembre de 1994.

2. Excluir de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte 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 recientes debates en Estados Unidos sobre inmigración indocumentada y documentada que 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.

Pero el régimen mexicano actual, sin embargo, ha reconocido –a través de la Cancillería– en la problemática migratoria la prueba de fuego en las relaciones entre ambos países después de haberse aprobado el TLC.⁹

Así, y 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 acuerdos bilaterales con Estados Unidos sobre los trabajadores inmigrantes.

Por ejemplo, en mayo de 1995, antes de la reunión interparlamentaria anual celebrada en Tucson, Arizona, la Cámara de Diputados a través de la Comisión de Asuntos Fronterizos, propuso al Ejecutivo Federal pugne por un acuerdo o convenio de migración laboral con el gobierno estadounidense, a fin de que en un marco de legalidad y seguridad se atienda la demanda de mano de obra de ese mercado. Esta comisión externó que lo anterior forma parte “del necesario” reconocimiento de la importancia del trabajo permanente o estacional de los mexicanos para la economía estadounidense. En este sentido subrayó que México deberá encontrar las condiciones e información necesarias para alcanzar dicho acuerdo o convenio de migración laboral, concluyendo que es necesario profundizar en las causas de la migración.

Por su parte, las comisiones de Derechos Humanos y de Relaciones Exteriores del Senado de la República señalaron la urgencia de establecer acuerdos migratorios con Estados Unidos para proteger los derechos humanos y laborales de los indocumentados mexicanos.

⁹ Jorge Castro-Valle, 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 la cuestión de los trabajadores migratorios se volvió, a partir de la entrada en vigor del TLC en enero de 1994, la “prueba de fuego” para la capacidad de los dos países de trabajar conjuntamente.

En esta perspectiva, la propia Cancillería y diversos funcionarios gubernamentales y académicos oficialistas han empezado a darle difusión al Memorandum de Entendimiento sobre Trabajadores Agrícolas Temporales que existe entre México y Canadá desde 1974 y que no representa ningún tipo de acuerdo o tratado, o la experiencia del Programa Bracero ferroviario de los años cuarenta, resaltando las bondades y beneficios que han aportado a los dos países, pero sin mencionar que ambos han permitido un mayor control laboral sobre estos trabajadores que otros acuerdos.

Con ello, quizá lo que se intenta es poner en marcha un proyecto piloto del tipo de programa que existe con Canadá en alguna región de Estados Unidos, que respondería a los intentos de algunos granjeros de ese país para impulsar un programa para contratar a miles de trabajadores extranjeros temporales quienes no tendrían ningún derecho de inmigración, como lo plantea una propuesta legislativa —que no ha avanzado— presentada a principios de enero de 1996 por el congresista republicano por California, Elton Gallegly, quien encabeza el grupo de trabajo sobre inmigración de Newt Gingrich, la cual eliminaría inclusive las modestas protecciones del actual programa H-2A para trabajadores extranjeros temporales, poniendo a los trabajadores extranjeros casi en un estado de servidumbre.¹⁰ De hecho, en su comparecencia ante el Senado mexicano en septiembre de 1998, la canciller Rosario Green aceptó que está en discusión con representantes de Estados Unidos un posible acuerdo sobre trabajadores agrícolas temporales.

Por otro lado, 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. 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 migratorios". 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; y

¹⁰ Bruce Goldstein, "Pro-agribusiness legislator proposes foreign farmworker program that would return U.S. farmworkers to agricultural labor relations of the nineteenth century", Washington, D.C., Farmworker Justice Fund, Inc., 20036, January 31, 1996.

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.¹¹

Los veinte 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, 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 por el otro lado, a establecer 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".¹²

Sin embargo, 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 es 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. 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. 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 de, ni se dedican a su profesión. Pero como se ha visto, el TLCAN avanza en

¹¹ Comisión de Asuntos Migratorios, Senado de la República, LVI Legislatura, *Memoria del Foro de Análisis de la Política Migratoria en México*, 25 de septiembre de 1996, pp. 17-18.

¹² Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Población y de Servicios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, *El entorno migratorio y las funciones, misión, objetivos y programas del Instituto Nacional de Migración*, México, Reunión con la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, 18 de septiembre de 1996, p. 1.

la libre movilidad del capital –mercancías, servicios, inversiones, personas de negocios–, pero excluye la movilidad del factor mano de obra.¹³

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 a los intereses de esta nación dentro del TLCAN, que al interés de defender y salvaguardar los derechos plenos de los migrantes mexicanos que van a los Estados Unidos de manera documentada y también indocumentada, o como apunta el mencionado estudio binacional de manera eufemística, migrantes autorizados y no autorizados. 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 William 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 declaración¹⁴ 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 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 policiacos especiales llamados Beta (los cuales, además de atacar la violencia, se han dedicado a desarticular las redes de "polleros" establecidas desde hace muchos años y que cumplían, de cierta manera, la función de cruzar a los indocumentados y hacerlos llegar a su destino sin los riesgos actuales), y otras acciones realizadas por diversas dependencias policiacas y el ejército, bajo el pretexto del combate al narcotráfico. Pero también en la

¹³ Alberto Arroyo et al., *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta*, México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 1993, pp. 223.

¹⁴ "Declaración conjunta adoptada por el presidente de México y el presidente de los Estados Unidos sobre migración", México, *El Universal*, 9 de mayo de 1997.

frontera sur el gobierno mexicano está aplicando medidas migratorias copiadas o "made in USA".¹⁵

Otra de las medidas más recientes impulsadas por el gobierno mexicano para deshacerse de una parte del problema migratorio y no tomar acciones enérgicas en cuanto a los derechos de los mexicanos en Estados Unidos, y bajo el supuesto de "permitir" que los mexicanos tengan más posibilidades de defender sus derechos en Estados Unidos, es la ley ya aprobada por el Congreso mexicano para el reconocimiento de la "no pérdida de la nacionalidad mexicana", a aquellos connacionales que opten por naturalizarse extranjeros, y principalmente estadounidenses. Con esta debatida ley se les reconce a estos mexicanos sus derechos económicos y sociales, pero no los políticos. De tal manera que seguirán manteniendo su patrimonio y podrán invertir en propiedades en las zonas fronterizas o costeras sin ningún problema, no obstante ser ciudadanos estadounidenses; y por supuesto, podrán seguir siendo una de las principales fuentes de divisas para el país, después del petróleo, las maquiladoras y el turismo.¹⁶

Los impactos de las nuevas políticas estadounidenses sobre inmigración, terrorismo y recortes a la seguridad social

La actual ola antiinmigrante que se da en la Unión Americana, con sus graves secuelas de xenofobia, racismo y violencia principalmente en contra de los mexicanos (indocumentados y legales), y en cuya coyuntura electoral para cambio de presidente en noviembre de 1996 fue lo mismo bandera de republicanos que de demócratas —más conservadores unos que los otros—, no puede verse sólo como un problema resultante de la profunda crisis económica, política y social de ese país, de la cual los inmigrantes son los chivos expiatorios. Se trata de una cuestión que tiene que ver con la reconstitución misma de la nación estadounidense. En términos geoeconómicos, por la necesidad de contar con mano de obra calificada y de bajo costo para poder mantener los niveles de competitividad —en términos de productividad, calidad y eficiencia—, frente a los otros bloques geoeconómicos imperiales de Europa y Asia dentro de la feroz lucha que sostienen por hegemonizar los mercados mundiales. Y en el aspecto político-ideológico, por el debate impulsado principalmente por fuerzas reaccionarias sobre la necesidad de construir un nuevo proyecto nacional, o reconstruir la nación, excluyendo

¹⁵ Juan Manuel Sandoval, "La Región Fronteriza Sur de México en el Marco de la Seguridad Nacional Estadounidense", en Phillippe Bovin (coordinador), *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), 1996, pp. 155-162.

¹⁶ Juan Manuel Sandoval, "La No Pérdida de la Nacionalidad y el Voto de los Mexicanos en el Extranjero frente a la Política Chicano-latina", Sacramento, California, ponencia presentada en la XXIV Conferencia Anual de la National Association for Chicano and Chicana Studies, 16-19 de abril de 1997.

o desnacionalizando a los inmigrantes, principalmente a los de origen latinoamericano (la mayoría de los cuales proviene de México) y asiático.¹⁷

Es en este marco que desde la década de 1980, las políticas estadounidenses sobre inmigración se han enfocado a intentar, por todos los medios posibles, establecer una disminución y un mayor control de la fuerza laboral indocumentada y descalificada manteniendo el flujo de éstos al mínimo necesario para ciertos sectores productivos, elevando al mismo tiempo la calificación de los inmigrantes con cierto tiempo de residencia en Estados Unidos (Ley Simpson-Rodino o IRCA 1986); modificar el perfil del inmigrante por uno de mayor calificación y de preferencia europeo (Ley de Inmigración Bush, 1990); y criminalizar la inmigración indocumentada para hacerla más vulnerable y explotable, así como reducir los beneficios de los inmigrantes legales para abaratar su fuerza laboral (Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad de los Inmigrantes o IIRAIRA, 1996; y Ley de Responsabilidad Personal y Reconciliación de Oportunidades de Trabajo, 1996).¹⁸ Y, al mismo tiempo, enfocando a los inmigrantes, principalmente a los indocumentados, como los chivos expiatorios al culpabilizarlos de estar vinculados con todos los males de esa nación, incluyendo el narcotráfico y el terrorismo, como lo suponen la actual ley de inmigración y la Ley de Sentencia de Muerte Efectiva y Antiterrorismo, aprobadas ambas por el Congreso estadounidense en 1996. Ya en 1986, el procurador general del gobierno de Ronald Reagan, Edwin Meese III planteaba la existencia de un vínculo entre migración indocumentada y narcotráfico.

Estos inmigrantes han sido utilizados como bandera política por muchos políticos republicanos y demócratas para elegirse o reelegirse en diversos puestos políticos que van desde las legislaturas locales hasta la presidencia de la República, pasando por las gubernaturas y el Congreso federal. Por supuesto que los grupos nativistas, racistas y supremacistas consideran a los inmigrantes "de color" (latinos y asiáticos, pero en particular a los mexicanos) como excluibles de la nación estadounidense, y sobre ellos enfocan su chauvinismo y xenofobia, con manifestaciones que no descartan a la violencia, sobre todo en la región fronteriza con nuestro país.

¹⁷ Juan Manuel Sandoval, "El debate actual sobre las políticas de inmigración en Estados Unidos: ¿Conservadurismo vs Neoconservadurismo?", México, ponencia presentada en la VI Semana Cultural, de la Dirección de Etnología y Antropología Social del INAH, 23 al 27 de septiembre de 1996; Nicolaus Mills, *Arguing immigration. The debate over the changing face of America*, New York, A Touchstone Book, Published by Simon and Schuster, 1994; Jesús Martínez, "The Denationalization of Immigrants in the United States", en Axel Ramírez y Patricia Casasa (editores), *El mito de lo umbilical: los latinos en América del Norte, Actas del Seventh International Congress of Latin American Cultures in the United States*, México, Centro de Enseñanza para Extranjeros, UNAM, 1997, pp. 273-284.

¹⁸ Marisa J. Demeo, "Title I of the New Immigration Law: Bolstering INS Enforcement", in *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), Spring, 1997, p. 2; Sasha Khokha, "Criminalizing Immigrant Workers: INS Raids Harm Communities", in *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), Spring, 1997, pp. 9-10.

Las cifras dan cuenta de ello cada vez con mayor dramatismo. Según el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), en 1996 se deportaron 1.6 millones de mexicanos, 464 mil 33 de los cuales fueron deportados por Baja California. Y aunque la mayoría son campesinos y trabajadores rurales o urbanos, un buen número son profesionales que cruzan cada vez en mayor cantidad. Las muertes de estos inmigrantes al tratar de cruzar la frontera también van en aumento. A cuatro años de haberse establecido la Operación Guardián en la frontera de California con nuestro país, y como producto de la misma, hasta octubre de 1998, habían perdido la vida más de 320 trabajadores mexicanos, muchos de ellos asesinados cuando intentaban pasar a territorio estadounidense.

Estos incrementos en detenciones-deportaciones, vejaciones y muertes se deben a las medidas adoptadas por el gobierno estadounidense en los últimos años con el incremento de la militarización, convirtiéndose esta situación en una verdadera "Guerra de Baja Intensidad" en la frontera entre ambas naciones:¹⁹

1. Operaciones Bloqueo (El Paso, Texas), Guardián (San Ysidro, California), Salvaguarda (Nogales, Arizona), Ferrocarril (suroeste de Estados Unidos), que implican una mayor vigilancia con más agentes de la Patrulla Fronteriza, equipo de cómputo, helicópteros;
2. Sanciones mayores a empleadores y reforzamiento de vigilancia en los centros de trabajo, donde labora el 95 por ciento de los mexicanos indocumentados;
3. Penas de prisión para los indocumentados reincidentes;
4. Seguimiento a través de computadoras de la detención de personas sin documentos;
5. Deportación inmediata de convictos;
6. Voluntarios entrenados por la Patrulla Fronteriza, y
7. Vuelos fletados para alejar a los deportados de las zonas fronterizas y repatriación voluntaria.

En los últimos años estas medidas se incrementaron debido a la entrada en vigor de la ley sobre migración, del 1º de abril de 1997. Entre las propuestas aceptadas están:²⁰

1. A partir de abril de 1997 y hasta el año 2001, la Patrulla Fronteriza aumentará anualmente en mil nuevos agentes (hasta sumar 4 mil), además de 300 nuevos elementos de apoyo en labores administrativas. Los agentes de la Patrulla

¹⁹ Véase nota 3 y José Palafox, "Militarizing the Border", in *Covertaction Quarterly*, num. 56, spring, 1996, pp. 14-19 y "'War on Drugs' Heightens Attacks on Immigrants at Border", in *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), Spring, 1997, p. 7.

²⁰ *Illegal Immigration Reform And Immigrant Responsibility Act Of 1996*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.

Fronteriza serán desplegados en las áreas fronterizas de mayor demanda. Sin embargo, el Procurador General deberá tomar medidas para que el desplazamiento de agentes hacia la frontera no afecte la vigilancia y el control en las zonas del interior de Estados Unidos. Para evitar esto se promoverán acuerdos de coordinación con otras agencias locales y estatales de policía que en lo sucesivo deberán coadyuvar en la aplicación de la nueva ley.

2. La ley autoriza un presupuesto de 12 millones de dólares para la instalación de nuevas bardas fronterizas. Se dispone específicamente la construcción de bardas y remozamiento de caminos a lo largo de las 14 millas del área fronteriza entre San Diego y Tijuana, que es la más transitada.

3. El Procurador General queda autorizado para adquirir equipo de vigilancia como avionetas, helicópteros, vehículos de doble tracción, aparatos de visión nocturna y sensores.

4. La ley establece penas de hasta 5 años de prisión a toda persona que se dé a la fuga o intente evadir una inspección migratoria, y en esta acción alcance velocidades superiores al límite legal.

5. Para el 30 de septiembre de 1998, el Procurador General debía diseñar un sistema para el control de los extranjeros que entran a Estados Unidos con visas temporales y verificar sus salidas a fin de determinar cuántos y quiénes se quedan dentro del país con sus visas vencidas en violación de la ley.

6. Se autoriza un procedimiento nacional para el control de las huellas dactilares de las personas indocumentadas y de extranjeros criminales que sean aprehendidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN).

7. El Procurador General de Estados Unidos tendría de plazo hasta el 31 de octubre de 1998 para poner en funcionamiento cinco "estaciones de preinspección", en igual número de aeropuertos extranjeros, de los cuales parten el mayor número de extranjeros inadmisibles hacia ese país. Y a partir del 31 de octubre del año 2000 se deberá hacer lo mismo con otros cinco aeropuertos extranjeros.

8. Se autoriza un aumento de 300 nuevos inspectores en cada uno de los tres años fiscales (1997, 1998 y 1999) para dedicarse a la investigación del tráfico de indocumentados y de las empresas o patrones que ocupan a estos trabajadores.

9. Se autoriza al Procurador General para que celebre acuerdos con autoridades estatales con el fin de que oficiales locales realicen funciones de agente de inmigración en relación a investigaciones, aprehensiones o arrestos de extranjeros. Los oficiales recibirán el entrenamiento necesario.

10. Se autoriza al SIN para interceptar líneas telefónicas en los casos de investigaciones relacionadas con el tráfico de indocumentados o de fraudes con documentos.

11. Se especifican como delitos criminales el introducir, hospedar, propiciar o transportar extranjeros indocumentados con fines de lucro. En ciertos casos relacionados con tráfico de indocumentados las penas aumentan hasta en 10 años de cárcel, y en casos de reincidencia hasta en 15 años. Se introduce por primera vez castigos a patrones que ocupen a 10 trabajadores indocumentados siempre que

se demuestre que previamente el patrón estaba enterado de la falta de documentos y además que las personas fueron introducidas ilegalmente a Estados Unidos.

12. El fraude o mal uso que se haga con documentos oficiales se castigará con penas de 5 a 15 años de cárcel. La pena aumentará hasta 20 años si el hecho se relaciona con tráfico de drogas.

13. Todo extranjero indocumentado con más de 180 días dentro de Estados Unidos pero con menos de un año de residencia, que abandone voluntariamente el país sin necesidad de los procedimientos de deportación, será inadmisibile por los siguientes tres años a partir de su salida. Las personas que hayan residido sin documentos por un año o más, serán inadmisibles por un periodo de 10 años. Hay caso de excepción tratándose de niños, asilados y otros.

14. El SIN asegurará a todos los extranjeros que se encuentren recluidos en prisiones al momento en que estos cumplan con sus sentencias de cárcel, con muy contadas excepciones.

15. A partir del 30 de septiembre de 1996, los extranjeros que deseen ser admitidos como inmigrantes o reajustar su calidad migratoria deberán presentar pruebas de estar vacunados en contra de ciertas enfermedades.

16. En caso de flujo masivo de extranjeros hacia las costas de Estados Unidos o en las fronteras terrestres, el Procurador General podrá autorizar a oficiales de policía locales o estatales a fin de que desempeñen funciones de oficiales de inmigración.

17. Quedarán excluidos del programa de reunificación familiar los delincuentes juveniles y los adultos que cometan delitos graves.

18. Hacia finales de 1997 el Procurador General debía aumentar en al menos 9 mil nuevos espacios la capacidad de los centros de detención.

19. El Procurador General y el Secretario de Defensa deberán organizar uno o más programas pilotos para determinar la viabilidad de utilizar bases militares como centros de detención.

20. El Procurador General deberá fijar procedimientos para que toda persona que solicite ayuda pública federal presente pruebas de ciudadanía. Se aplicará a partir de marzo de 1998.

21. Ningún estado deberá proporcionar educación después de la secundaria a ningún residente que no esté legalmente en Estados Unidos.

22. Los estados y las instituciones de educación superior deberán hacer llegar al SIN copias de los documentos de los inscritos a fin de verificar la ciudadanía del individuo de que se trate.

En relación a la ley antiterrorista²¹ firmada en abril de 1997, ésta expande en gran medida el poder del Buró de Inteligencia Federal (FBI) para monitorear e

²¹ Dan Kesselbrenner, "The 'Antiterrorism' Law: New Threat to Immigrants", *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), fall, 1996, p. 7.

investigar las actividades de individuos y organizaciones estadounidenses y a los no ciudadanos. Bajo esta ley, el Secretario de Estado puede declarar a cualquier organización extranjera como "organización terrorista" basado en la determinación de que el grupo "amenaza la seguridad nacional de los Estados Unidos". El gobierno no está obligado a revelar evidencia para justificar su análisis. Similarmente, los no ciudadanos acusados de terrorismo pueden ser deportados con base en evidencias que nunca podrán ver.

Esta ley autoriza la deportación inmediata de personas que entran a Estados Unidos sin inspección o que buscan entrar sin los documentos apropiados. También es una amenaza a las comunidades de color al ampliar las atribuciones de policías locales para hacer arrestos por violaciones a leyes de inmigración. Con la aprobación de una autoridad local o estatal, el Congreso autoriza a la policía local a arrestar y detener individuos que se encuentran sin documentos en Estados Unidos y que han sido convictos previamente de algún delito. Los oficiales locales o estatales deben obtener confirmación apropiada del SIN acerca del estatuto de tales individuos, los cuales pueden permanecer detenidos hasta que el SIN pueda ponerlos en custodia federal con propósito de deportación.

Por su parte, la ley de reformas sociales²² elimina una serie de medidas y programas en perjuicio de personas de bajos recursos, entre los cuales se encuentran muchos inmigrantes legales, en quienes, aunque sólo representan el 5 por ciento de los beneficiarios de tales programas, recaerá en ellos el 44 por ciento de los recortes de tales programas.

Estas nuevas leyes entonces, no sólo criminalizan a los inmigrantes con tal de bajar los costos del valor de su fuerza laboral, sino que buscan excluir a una buena cantidad de ellos a partir de su deportación de territorio estadounidense o aún mediante los mecanismos de "estaciones de preinspección" en los lugares de origen de los migrantes, estableciendo no sólo una selección de la mano de obra necesaria, sino regionalizando las políticas migratorias de Estados Unidos. En esta regionalización de las políticas estadounidenses de inmigración no sólo se impulsan el combate al tráfico de indocumentados y el establecimiento de "estaciones de preinspección", sino también regulaciones migratorias en los países expulsores de migrantes. Este es el caso de 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 indocumentados extrarregionales, combatiendo para ello a las organizaciones criminales que trafican con los indocumentados. Esta Conferencia, la cual se ha institucionalizado ya, se ha llevado a cabo en otras dos ocasiones en las ciudades de Panamá (1997) y Ottawa,

²² Rachel Timoner, "Welfare Repeal—The New Era of 'States Rights'", *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), Fall, 1996, p. 13.

Canadá (1998), para establecer un Plan de Acción y para analizar el cumplimiento de las metas de éste, respectivamente.²³

Vemos así cómo en el proceso de transnacionalización del modelo económico neoliberal, las élites 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 USA*”, respecto a la problemática migratoria. Y el gobierno mexicano es el que más ha colaborado para ello. Como se ha mencionado más arriba, este gobierno ha apostado, junto con el estadounidense, a que la solución al problema migratorio en nuestro país se dará a largo plazo por los beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La dimensión migratoria y la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El TLCAN ha sido considerado como un modelo a seguir dentro de la “Gran Estrategia” estadounidense de integración económica, política y militar hemisférica, la cual fue presentada de manera disfrazada por William Clinton a 33 cabezas de Estado en la Cumbre de Miami en julio de 1994, bajo la propuesta de impulsar la construcción del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005. Esta propuesta fue aceptada con mucho entusiasmo por los gobernantes neoliberales. Para ello, se ha avanzado un gran trecho en las reuniones ministeriales llevadas a cabo en Denver, Colorado (1995); Cartagena, Colombia (1996); Belo Horizonte, Brasil (1997), y finalmente en la II Cumbre de las Américas realizada en abril de 1998 en Santiago de Chile.

Sin embargo, no todo ha sido tan fácil para Estados Unidos, ya que la reunión celebrada en mayo de 1997 en Belo Horizonte, en la cual se establecería el cómo y cuándo se iniciarían las negociaciones formales para la creación del ALCA, fue un traspies para el gobierno estadounidense, al no aceptar Brasil los tiempos marcados por aquél para tal negociación, planteando proceder con prudencia para dar tiempo al MERCOSUR para su consolidación. Y es que en la conformación de esta región geoeconómica continental, el TLCAN es el que está marcando las pautas de la integración, y el canciller brasileño ve a este tratado como contrario a los intereses de su país. Poco después, en su viaje por América del Sur, el presidente William Clinton planteó que ALCA y MERCOSUR pueden coexistir sin problemas.

La conformación de bloques subregionales o la reestructuración de bloques ya existentes en nuestro continente para adecuarse a las necesidades de la integración hemisférica, se basan casi exclusivamente en el criterio de integración co-

²³ Juan Manuel Sandoval, “La regionalización de las políticas de inmigración de Estados Unidos en México y Centroamérica”, Ciudad de Huehuetenango, Guatemala, C.A., ponencia presentada en el Encuentro Internacional *Migraciones, frontera y sociedad*, 4 y 5 de septiembre de 1998.

mercantil. Las materias relativas a la migración internacional en el seno de estas organizaciones multilaterales no existen en la mayoría de los casos, empezando por el TLCAN, el Grupo de Río o Grupo de los Ocho, el Grupo de los Tres, Caricom, etcétera; y cuando los hay no se concretan en la práctica o apenas se han establecido y su futuro es incierto, como en los casos del Grupo Andino y el MERCOSUR.

Con respecto a la idea de articular el tema general de la integración y la migración internacional, el Pacto Andino, que se formalizó en 1969 entre Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile y que se reactivó en 1989, fue el primer caso que incluyó explícitamente un tratamiento directo a este respecto. En lo relativo a esta problemática, dos convenios han intentado buscar líneas coincidentes frente a la migración: 1) El Convenio Simón Rodríguez, suscrito en 1973, y 2) El Estatuto Andino de Migraciones, creado como parte de los esfuerzos por fortalecer a este grupo regional en la Comisión de los Acuerdos de Cartagena en 1977.²⁴

El primer convenio tenía por objetivo crear un instrumento mancomunado que sirviera de guía para definir las políticas laborales y sociales correspondientes en el área andina. La meta principal era buscar los medios de acceso a la seguridad social y otros beneficios para los trabajadores migrantes de la subregión. Aunque el convenio tuvo un tratamiento en el nivel ministerial para cumplir con sus objetivos, nunca llegó a concretarse en la práctica. El segundo acuerdo fue presentado como un esfuerzo para instrumentar los principios postulados en el primer convenio. Todo esto gracias a las oficinas de migración laboral que tenían por finalidad ayudar a los migrantes en la búsqueda de oportunidades laborales. Desafortunadamente estas provisiones beneficiaban a los trabajadores calificados, que no representaban al grueso del flujo migratorio. En octubre de 1992, en una reunión de la Junta del Acuerdo de Cartagena, reunida en Bogotá, Colombia, se acordó avanzar en la concreción de medidas legales y acciones conjuntas para dinamizar el tratamiento de la temática migratoria laboral internacional a nivel regional, lo cual sin embargo aún no tiene resultados concretos.

El otro caso donde se ha integrado la dimensión migratoria es el del MERCOSUR, conformado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay.²⁵ De acuerdo a la letra del Tratado de Asunción, firmado en marzo de 1991, a partir de enero de 1995 comenzaría a regir un Mercado Común, que significaría libre circulación de bienes, servicios, capitales y trabajo bajo un arancel externo común. Sin embargo,

²⁴ Gabriel Murillo, "Perspectivas Comparadas de la Toma de Decisiones sobre Migración Laboral Internacional. Un Enfoque de Interdependencia Sur-Norte. San Cristóbal, Venezuela y Cúcuta, Colombia", *Memoria del Tercer Congreso Internacional sobre Fronteras en Iberoamérica*, 16 al 18 de noviembre de 1992. David Piñera y Rosalva C. Vargas (editores), Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali. B. C., pp. 81-102.

²⁵ Pablo Bustos, "La Regionalización en América del Sur. Los Casos de Argentina y el Mercosur", en Alejandro Dabat (coordinador), *México y la globalización*, México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, pp. 115-132.

en enero de 1994, a un año de terminar el periodo de transición, los gobiernos competitivos ratificaron los plazos originales, pero ahora para alcanzar una Unión Aduanera. Aunque también este objetivo aparecía excesivo a la luz del cambio en el contexto internacional que trajo consigo 1994 para las economías latinoamericanas, y específicamente para Argentina en este caso, ante la disminución en la entrada de capitales. Sin embargo, a partir de la crisis devaluatoria de diciembre de 1994 en México, los capitales financieros estadounidenses decidieron que los "mercados emergentes" de Argentina y Brasil les resultarían más seguros para sus inversiones en 1996, lo cual ha resultado en un revés por las recientes crisis económicas que han sufrido ambos países, particularmente Brasil, como reflejo de las crisis asiáticas.

Con el proyecto para la integración del Área de Libre Comercio de las Américas ya en marcha, las condiciones para la inserción de las naciones latinoamericanas al mismo estarán marcadas por las condiciones impuestas a México cuando se integró al Área Norteamericana de Libre Comercio. En esta perspectiva, Estados Unidos quiere imponer en la integración de ALCA el modelo seguido con el TLCAN, en el cual —como se ha mencionado más arriba— no se incluyó la migración laboral bajo el supuesto de que será el libre comercio la solución del problema migratorio a largo plazo.

Sin embargo, y debido a las presiones de organizaciones no gubernamentales, sindicales, campesinas e indígenas a lo largo del continente, y en particular las que organizaron la Cumbre de los Pueblos de las Américas de forma paralela a la II Cumbre de las Américas en Santiago de Chile, los gobernantes incluyeron en su Declaración y en su Plan de Acción la dimensión migratoria pero más en términos de la promoción de los derechos humanos de los migrantes, como se puede ver en la parte del Plan de Acción que reproducimos a continuación.

Plan de Acción

II Cumbre de las Américas

"Nosotros, los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas elegidos democráticamente, reconociendo la necesidad de efectuar un esfuerzo colectivo que complemente las acciones que a nivel nacional se desarrollan y ejecutan para mejorar el bienestar económico y la calidad de vida de nuestros pueblos, teniendo en cuenta nuestro compromiso de continuar con la implementación del Plan de Acción de Miami, afirmamos nuestra decidida determinación de llevar a la práctica el presente Plan de Acción, el cual constituye un cuerpo de iniciativas concretas destinadas a promover el pleno desarrollo de los países del Hemisferio y asegurar el acceso y mejorar la calidad de la educación, promover y fortalecer la democracia y el respeto a los derechos humanos, profundizar la integración económica y el libre comercio, y erradicar la pobreza y la discriminación. Hemos adoptado este Plan de Acción conscientes de que todas las iniciativas están interrelacionadas y son igualmente importantes para el logro de nuestro empeño común.

I. Educación: la clave para el progreso (...)

II. Preservación y fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos.

El fortalecimiento de la democracia, la justicia y los derechos humanos es una prioridad hemisférica esencial. En este Plan de Acción, respaldamos nuevas iniciativas destinadas a profundizar nuestro compromiso a estos importantes principios. Específicamente, intensificaremos nuestros esfuerzos para promover reformas democráticas a nivel regional y local, proteger los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, mejorar las capacidades de nuestros sistemas de justicia y Ministerios del Trabajo para responder a las necesidades de nuestros pueblos, y alentar una sociedad civil firme y activa. Asimismo, resolvemos defender la democracia contra las graves amenazas de corrupción, terrorismo y drogas ilícitas, y promover la paz y la seguridad entre nuestras naciones. En conjunto, estas medidas consolidan nuestros logros democráticos, reafirman nuestro compromiso a las instituciones democráticas y nos comprometen a construir un Hemisferio de valores compartidos...

Trabajadores Migrantes

Los Gobiernos:

- *Reafirman que la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción alguna por motivos de raza, género, idioma, nacionalidad o religión, es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional y es responsabilidad de todos los Estados.*
- *Cumplirán con los instrumentos internacionales de derechos humanos aplicables y, de conformidad con el ordenamiento jurídico de cada país, garantizarán los derechos humanos de todos los migrantes y sus familias.*
- *Velarán por el pleno cumplimiento y protección de los derechos humanos de todos los migrantes, incluidos los trabajadores migrantes y sus familias, y adoptarán medidas efectivas, entre ellas el fortalecimiento de la conciencia pública, para impedir y erradicar violaciones a los derechos humanos y eliminar todas las formas de discriminación contra ellos, particularmente la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia conexas.*
- *Reafirman el derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar su propio marco jurídico y políticas migratorias, incluido el otorgamiento de permisos a los migrantes para entrar, permanecer o ejercer una actividad económica, de conformidad plena con los instrumentos internacionales aplicables sobre los derechos humanos y en un espíritu de cooperación.*
- *Velarán por el pleno respeto y cumplimiento de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, particularmente en lo que se refiere al derecho que tienen los nacionales, sin importar su condición migratoria, a comunicarse con un funcionario consular de su Estado en caso de ser detenidos.*
- *Protegerán los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus fami-*

lias, de conformidad con el ordenamiento jurídico de cada país, adoptando medidas, en caso que no hubieran, para:

- 1) proporcionar, con respecto a las condiciones laborales, la misma protección jurídica otorgada a los trabajadores nacionales;
- 2) facilitar, cuando proceda, el pago de los salarios completos adeudados a los trabajadores que hayan regresado a sus países, y permitirles gestionar el traslado de sus efectos personales;
- 3) reconocer los derechos de ciudadanía y nacionalidad de los hijos de todos los trabajadores migrantes que puedan tener derecho a los mismos, y todo otro derecho que ellos puedan tener en cada país;
- 4) fomentar la negociación de acuerdos bilaterales o multilaterales, relacionados con el retorno de los beneficios de seguridad social devengados por los trabajadores migrantes;
- 5) proteger a todos los trabajadores migrantes y sus familias, mediante el cumplimiento de la ley y campañas informativas, para evitar que sean víctimas de la explotación y el abuso por causa del tráfico ilícito de personas;
- 6) impedir el abuso y maltrato de los trabajadores migrantes por parte de empleadores o de las autoridades encargadas de la aplicación de la política migratoria y el control de las fronteras, y
- 7) alentar y promover el respeto de la identidad cultural de todos los migrantes.

– Apoyarán las actividades de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias particularmente por medio del Relator Especial para Trabajadores Migrantes”. (...) ²⁶

Vemos entonces que si bien 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, poniendo énfasis en el derecho de cada Estado a formular y aplicar su propio marco jurídico y políticas migratorias, proponen establecer acuerdos bilaterales y multilaterales, pero de carácter limitado. Consideramos que estas políticas y acuerdos, sin embargo, estarán constreñidos por las medidas impulsadas en el caso del TLCAN (que el libre comercio es la solución a largo plazo del problema migratorio), y por los acuerdos de la Conferencia Regional de Migración (establecer controles sobre los flujos migratorios a nivel regional y atacar el tráfico de indocumentados).

A manera de conclusiones

Como hemos visto, la cuestión de la migración laboral ha estado de plano ausente

²⁶ II Cumbre de las Américas: plan de acción, Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.

en los intentos integracionistas subregionales del continente americano, o sólo se ha quedado en el papel de los convenios, sin llegar a concretarse acciones para su instrumentación; y quedará incluida sólo de manera muy limitada y tangencial en el ALCA. Mientras tanto, los flujos migratorios internos e internacionales siguen y seguirán incrementándose en todo el continente, pero en situaciones cada vez más difíciles para los trabajadores, y en particular para los que buscan insertarse en los mercados laborales de Estados Unidos y Europa, donde se establecen medidas legales cada vez más restrictivas, racistas y discriminatorias para los extranjeros.

El problema de la migración es un problema global. Existen alrededor de 125 millones de migrantes en el mundo actualmente. Y únicamente el 1 por ciento de ellos emigran a Estados Unidos cada año, no obstante la exageración acerca de los inmigrantes "desbordando" las fronteras de Estados Unidos. Las políticas nacionales de inmigración en la Unión Americana, mientras que han sido diseñadas para "controlar" la inmigración, tienen fallas para enfrentar los rápidos cambios económicos transnacionales que avivan el desplazamiento de poblaciones y la migración internacional debido a presiones económicas, conflictos sociales y étnicos y al deterioro ambiental. Reconociendo ésto, las organizaciones de derechos de los inmigrantes en todo el mundo están dando importantes pasos para enfrentar las dimensiones internacionales de la migración.²⁷

En esta perspectiva, se requiere, como lo plantean diversas organizaciones entre las cuales se encuentra la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), que la dimensión migratoria sea considerada dentro de la urgente renegociación del TLCAN. Pero para que los derechos de estos trabajadores no puedan ser violados por ninguna de las partes, como está sucediendo con la violación de algunos aspectos del TLCAN, es necesario exigir a ambos gobiernos—mediante presiones diversas— que ratifiquen la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias. Sólo siete países han ratificado hasta ahora esta convención: Colombia, Egipto, Marruecos, Filipinas, Seychelles, Sri Lanka y Uganda. México, Chile y Mónaco la han firmado pero no la han ratificado. Y la ratificación es necesaria por al menos 20 países para que la Convención pueda entrar en funciones, y aún así, sólo podrá ser aplicada en los países que la ratifiquen.

En Estados Unidos, la National Network for Immigrant and Refugee Rights comenzó una campaña en 1997 para que el gobierno de la Unión Americana firme y ratifique dicha Convención. En nuestro país apenas se comenzó a impulsar por parte de un Comité para la Protección de los Trabajadores Migratorios (encabezado por las organizaciones civiles "Sin Fronteras, I.A.P". y Academia Mexicana de Derechos Humanos), una Campaña por los Derechos de los Trabajadores Migratorios, en el marco del Cincuentenario de la Declaración de los Derechos

²⁷ Cathi Tactaquin, "National Network Launching U.S. Campaign for International Migrant Rights", in *Globalization and Migration*, Special Issue of *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights), Winter, 1997, p. 3.

Humanos de la ONU, exigiendo al gobierno mexicano que ratifique dicha Convención sin condicionamientos.²⁸ Y es que el Jefe del Ejecutivo envió al Senado, en el mes de septiembre de 1998, el proyecto de ratificación de la Convención —que nuestro país fue el primero en proponer e impulsar desde principios de los ochenta—, aunque acompañada de reservas a los artículos 18 y 22 de la misma. Estos artículos señalan, respectivamente, que “los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán iguales derechos que los nacionales ante los tribunales y las cortes de justicia” y “los trabajadores migratorios y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva”.

Han sido los propios trabajadores migrantes, junto con organizaciones sindicales, de derechos humanos y partidos políticos de todo el continente, quienes han venido exigiendo el respeto a sus derechos plenos, y también han venido impulsando esfuerzos organizativos a nivel hemisférico para plantear sus demandas de forma conjunta. En Estados Unidos, Canadá, México y otros países, redes de organizaciones no gubernamentales (Action Canada, National Network for Immigrant and Refugee Rights, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, Red de ONG's de México y Estados Unidos, Frente Indígena Oaxaqueño Binacional, etc.), han venido planteando las siguientes demandas:

a) exigir que los países de todo el continente americano, y del mundo en general, se adhieran a la Convención que aprobó en diciembre de 1990 la Asamblea General de las Naciones Unidas en pro de la defensa de los trabajadores migratorios y de sus familias, mediante la firma y/o ratificación de la misma;

b) exigir a los gobiernos de los países signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, una urgente renegociación del mismo, que incluya una agenda social donde se considere prioritaria la cuestión de la migración laboral;

c) exigir a los gobiernos de los países que aprobaron en la Cumbre de las Américas (julio de 1994) la creación del Área de Libre Comercio de las Américas para el año 2005, que en las negociaciones de la misma se incluya la dimensión migratoria dentro de acuerdos laborales como parte de una agenda social más amplia;

d) exigir que los gobiernos de los países del Cono Sur y del Pacto Andino, en cuyos acuerdos de formalización de integración regional se incluyó la dimensión migratoria, hagan un esfuerzo para eliminar las trabas que hasta ahora han existido en la instrumentación de mecanismos de libre circulación del trabajo;

e) exigir a los gobiernos de los países del continente establecer normas de respeto y protección al libre tránsito de las personas, en especial de los trabajadores, y garantizar todos sus derechos;

f) exigir asimismo la creación de comisiones bilaterales o multilaterales sobre la violencia en la(s) frontera(s) de los países afectados, con la participación efectiva

²⁸ Comité para Protección de los Trabajadores Migratorios, “Los derechos de los trabajadores no tienen fronteras”, Campaña por los derechos de los trabajadores migratorios, Lanzamiento de la campaña, México, D. F., 29 de octubre de 1998.

de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como autoridad competente para investigar la violación de derechos en dicha(s) zona(s);

g) exigir la desmilitarización de las fronteras, en particular la de Estados Unidos-México, las cuales se han venido reforzando bajo el pretexto de detener la migración indocumentada y el narcotráfico;

h) exigir la elaboración de políticas que limiten el uso de la fuerza por parte de los agentes de inmigración, de patrullas fronterizas y otras instancias policíacas y militares;

i) exigir al gobierno de Estados Unidos la derogación o modificación de las leyes de inmigración, antiterrorismo y la que elimina servicios a las personas de escasos recursos, aprobadas en 1996, porque criminalizan la fuerza laboral migrante, haciéndola sujeta a mayor explotación, discriminación y violencia;

j) exigir al gobierno de Estados Unidos la proclamación de una amnistía general a los trabajadores que se encuentran indocumentados en ese país;

k) exigir a dicho gobierno la derogación de las estipulaciones denominadas "sanciones a los patrones", adoptadas desde 1986 en el Acta de Control y Reformas a la Inmigración (Ley Simpson-Rodino), las cuales prohíben a los patrones contratar trabajadores indocumentados y requieren que aquellos verifiquen que los nuevos contratados tengan autorización para laborar en Estados Unidos;

l) apoyar el desarrollo regional de las zonas de expulsión de mano de obra, por medio de una política de inversiones crecientes, tanto públicas como privadas, destinadas a proyectos de desarrollo sustentable, con tecnologías apropiadas y que contribuyan a la recuperación del ambiente y al mejor aprovechamiento de los recursos renovables y no renovables. Apoyar una mejor canalización de las remesas de los trabajadores inmigrantes, con la suma de otros recursos públicos y privados, para el mejor desarrollo de infraestructura y proyectos productivos en las comunidades y las regiones expulsoras de mano de obra;

m) los trabajadores migrantes, con independencia de su estado migratorio, deben gozar de los mismos derechos laborales, sociales y de educación pública gratuita (incluyendo la universitaria), respecto de los ciudadanos de los países receptores, y

n) impulsar una red de organizaciones no gubernamentales, sociales y políticas a nivel continental y redes regionales para la defensa de los derechos de estos trabajadores inmigrantes.

Se trata, en síntesis, de impulsar la firma y ratificación de convenios internacionales en defensa de los migrantes, así como de vincular a la reforma del TLCAN los intereses y grupos afines tanto en Estados Unidos como en América Latina, ya que siendo el TLCAN parte de un proyecto de hegemonía y seguridad estadounidense que involucrará a la totalidad del continente en una fecha tan próxima como el año 2005, resulta de vital importancia impedir su expansión como modelo de libre comercio al resto de América Latina.