

La regionalización de las políticas inmigratorias de los Estados Unidos en México y Centroamérica

Juan Manuel Sandoval Palacios

Investigador. Instituto Nacional de Antropología e Historia, México.

Con el fin de la Guerra fría —por el desplome y desarticulación del bloque soviético a fines de los años 80 y principios de los 90—, los Estados Unidos han venido impulsando una serie de estrategias para establecer completamente su dominio hegemónico en el llamado Nuevo orden mundial. El liderazgo estadounidense al frente de este nuevo orden, correspondiente al periodo de la Posguerra fría, parece haberse logrado al fin. Y, con ello, quizá se repita el fenómeno ocurrido al terminar la Segunda guerra mundial, pero con un futuro aún más incierto para la Unión Americana en esta nueva fase de acumulación capitalista, denominada eufemísticamente «globalización», dentro de un mundo más complejo y cambiante, y frente a competidores económicos muy poderosos.

Una de las estrategias desarrolladas por el gobierno estadounidense para avanzar en el afianzamiento de sus intereses geoeconómicos a nivel regional, en su afán por globalizar estos intereses, fue concretada durante la llamada Cumbre de Las Américas, realizada en Miami, en diciembre de 1994. Los treinta y tres jefes

de Estado aceptaron unánimemente la propuesta hecha por William Clinton de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) para el año 2005.¹

Durante la última década, el desarrollo económico de la Unión Americana ha sido constante,² en contraste con la Comunidad Europea y la Cooperación Económica del Pacífico Asiático (APEC, por sus siglas en inglés) —de la cual muchos países han sufrido recientemente un fuerte colapso financiero—, lo que les permitió a los Estados Unidos arrogarse el liderazgo mundial durante la Vigésimotercera reunión Cumbre del Grupo de los siete países más industrializados del mundo (G-7), realizada los días 21 y 22 de junio de 1997, en Denver, Colorado, donde se definieron las políticas que regirán el Nuevo orden mundial bajo la hegemonía de ese país. Esta nación se consolida así como la mayor potencia del mundo, debido al escenario económico de bonanza que ha alcanzado en esta década.³

A propuesta de los Estados Unidos, en la mencionada Cumbre de Denver, los líderes del G-7 y Rusia (algunos analistas lo llaman ya el G-8), estos se comprometieron a combatir la inmigración ilegal [sic]

en sus fronteras, y a intercambiar tecnología e información de inteligencia para luchar contra ese fenómeno.

El párrafo dedicado a la inmigración indocumentada se incluyó en el capítulo «Delincuencia transnacional organizada», del Informe de los Ministros de Relaciones Exteriores de este grupo. El compromiso fue anunciado por la secretaria de Estado, Madeleine Albright, la víspera del cierre de la Cumbre. Este párrafo apunta que:

Para contrarrestar el tráfico ilegal de personas a lo largo de nuestras fronteras, nos comprometemos a asegurar que nuestras leyes y acciones apunten hacia las organizaciones criminales organizadas. Nuestros expertos han desarrollado puntos centralizados de contacto para un intercambio más inmediato y efectivo de información de personas que operen redes de tráfico de ilegales y de cómo operan esas redes.⁴

Los Estados Unidos, Alemania, Italia y Francia son las naciones de este grupo que más problemas tienen con la inmigración, mientras que para Canadá, Japón, Reino Unido y Rusia, la situación no es tan grave.

Esta es la primera vez en los veintitrés años de historia del G-7 (al que se ha sumado Rusia) en que se incluye en alguna de sus declaraciones finales una referencia a la inmigración indocumentada, y aunque está matizada, constituye un paso en materia de concertación política mundial. En la cumbre de 1991, los líderes de este grupo solo se refirieron a la migración en términos muy generales, cuando declararon que

la migración [internacional] ha hecho y puede hacer una valiosa contribución al desarrollo económico y social [y que] existe una creciente preocupación acerca de las presiones migratorias en todo el mundo, las cuales se deben a una variedad de factores políticos, sociales y económicos.⁵

Como pasos previos para impulsar la globalización de estas políticas, la Unión Americana había venido impulsando algunas estrategias para regular la migración (particularmente la indocumentada) en su ámbito geográfico inmediato, en especial mediante dos mecanismos que se han estado desarrollando rápidamente y que han sentado las bases para hacerlo a nivel continental a través de un tercer mecanismo:

a) Las nuevas leyes estadounidenses sobre inmigración (que criminalizan a los inmigrantes indocumentados, pero también a los legales) y contra el terrorismo —aprobadas por el Congreso de ese país en septiembre y abril de 1996, respectivamente. Aquí 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

diez aeropuertos de países de los cuales parten el mayor número de extranjeros inadmisibles hacia los Estados Unidos.⁶

b) La Conferencia Regional de Migración, celebrada en Puebla, México, en marzo de 1996. Los diez países que conforman las áreas de Norte y Centroamérica acordaron tomar medidas para controlar los flujos de migrantes indocumentados extrarregionales, combatiendo para ello a las organizaciones criminales que trafican con los indocumentados.⁷ Esta Conferencia se ha realizado ya en otras cuatro ocasiones en Panamá (1997), Ottawa, Canadá (1998), San Salvador, El Salvador (1999) y Washington D.C., Estados Unidos (2000) y San José de Costa Rica (2001).

c) La Segunda Cumbre de las Américas, realizada en el mes de abril de 1998, en Santiago de Chile. Los Jefes de Estado y de Gobierno de todo el continente (con excepción de Cuba) incorporaron en su Declaración y en el Plan de Acción el problema migratorio, 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.⁸ Estas políticas y acuerdos, sin embargo, estarán constreñidos por las medidas tomadas en los mecanismos mencionados en los dos puntos anteriores.

En el proceso de transnacionalización del modelo económico neoliberal, las élites tecnócratas que actualmente detentan el poder en América Latina —que 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, al apostar —junto con el estadounidense— a que la solución al problema migratorio se dará, a largo plazo, por los beneficios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De hecho, esta cuestión fue aceptada tácitamente desde antes de iniciarse las negociaciones del tratado, según se verá más adelante, y con ello se establecieron las bases para dejar fuera la dimensión migratoria como parte de tratados de integración económica y comercial en el nivel continental. Con ello se expone a los trabajadores emigrados de estos países a sufrir las consecuencias de las políticas estadounidenses, que buscan regular y controlar los flujos y los mercados laborales, y que son instrumentadas de manera unilateral por los Estados Unidos con la colaboración de otros.

Pero estos procesos de integración regional y globalización económica, que a su vez provocan una regionalización y globalización del fenómeno migratorio, de acuerdo con las necesidades de acumulación del capital —por lo que la migración de trabajadores adquiere la forma de un mercado mundial de fuerza de trabajo, un verdadero ejército industrial de reserva que puede ser reclutado en cualquier parte del mundo, de manera selectiva⁹—, también tendrán como consecuencia la regionalización y globalización de las luchas por defender los derechos plenos de los trabajadores migrantes, llevadas a cabo por diversas organizaciones sociales y políticas.

La migración laboral México-Estados Unidos y el TLCAN

Uno de los grandes ausentes del TLCAN es la migración laboral a los Estados Unidos, dígame la indocumentada o aun la legal, a las cuales se les trata de poner cada vez más trabas por medio de leyes restrictivas (como las aprobadas en 1996 por el Congreso estadounidense). Y su ausencia responde a un acuerdo tácito establecido entre ambos gobiernos desde antes de la negociación del TLCAN, para no reglamentar dicha migración bajo el supuesto de que el libre comercio será la solución 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 se aprueba el Acta de Reformas y Control a la Inmigración (IRCA-1986), mejor conocida como Ley Simpson-Rodino. Esta incluyó un mandato para que el Congreso estadounidense creara la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo. La Sección 601 del Acta, Ley Pública 99-603, del 6 de noviembre de 1986, o Ley Simpson-Rodino, 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 mutuamente beneficiosos para aliviar tales condiciones.¹⁰

La Comisión fue instaurada, pues, para informar al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos sobre los programas necesarios para aliviar dichas condiciones. Sus doce miembros fueron nombrados por el Congreso con representantes de este, del gobierno federal y de los estatales —se entiende que 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 efectuaron diversas investigaciones por parte de especialistas de los Estados Unidos, México, Centroamérica y el Caribe, enfocadas a responder a dos asuntos planteados como objetivos de la comisión: a) las condiciones que contribuyeron a la migración no autorizada de países del hemisferio occidental a los Estados Unidos; y b) las iniciativas de desarrollo económico que podrían ser tomadas cooperativamente para aliviar las presiones que causa la emigración en los países expulsores.¹¹

En México, esta Comisión trabajó muy estrechamente con el Consejo Nacional de Población (CONAPO) —una entidad intersecretarial—, designado por el entonces presidente Miguel de la Madrid para ser la contraparte oficial.

La selección de investigadores calificados fue decidida en consulta con CONAPO y el gobierno de Zacatecas (1992).¹² 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 el país 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, como también se le conoce, presentó su informe en 1990. Aquí se establecen algunas recomendaciones que, según su presidente, fueron bien recibidas por los gobiernos de los países involucrados. Las conclusiones enuncian:

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 los 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.¹³

La Comisión, 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 el problema que le fue mandado analizar». Para ella, las consecuencias de la migración no deben anular necesariamente otras consideraciones en la formulación de políticas, pero deben recibir atención explícita.

Sus recomendaciones se refieren fundamentalmente a «impulsar una mayor integración económica de los países expulsores a los Estados Unidos a través de acuerdos de libre comercio». Entre las recomendaciones específicas se destacan las siguientes:

- Los Estados Unidos deberían acelerar el desarrollo de un área de libre comercio México-Estados Unidos, y alentar la incorporación de 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 daño. 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 emigrantes 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 enfoquen el 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.

Al año siguiente, 1991, comenzaron las pláticas sobre el TLCAN entre los Estados Unidos y México, a las cuales se sumó, de manera inmediata, Canadá.

En esta perspectiva, resulta claro que al asumir —como lo sostiene el informe mencionado— que el asunto migratorio es fundamentalmente económico, y apostarle todo al TLCAN como única solución a este problema —entre muchos otros—, el gobierno de Carlos Salinas aceptó tácitamente las reglas del juego impuestas unilateralmente por los Estados Unidos en lo referido a la migración. Ambos gobiernos consideraban que la liberalización económica y comercial de México fijaría, a largo plazo, la mano de obra emigrada en su propio territorio. Además se le requeriría, para ser contratada, de ser ciertas las grandes inversiones que supuestamente fluirían una vez que

entrara en vigor el TLCAN, y se prevé —como también lo apunta el informe— que se canalizarían en la implantación de maquiladoras en regiones del interior de México.

Se observa con claridad cómo el manejo de la problemática migratoria por parte de los dos gobiernos se apegó estrechamente a las recomendaciones de la Comisión Ascencio, la cual, sin embargo, no proponía soluciones a corto y mediano plazos, dejando a los inmigrantes indocumentados expuestos a la xenofobia, la discriminación y la violencia que se ejerce en todas sus formas a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos.

Aun a largo plazo no se preveía que la migración hacia los Estados Unidos vaya a dejar de fluir, incluso si no hubiera un excedente de la fuerza laboral para entonces, debido «al juego de factores económicos de expulsión-atracción», como lo sostuviera hace algunos años Sidney Weintraub, uno de los principales promotores e ideólogos del TLCAN y de la vinculación a este del fenómeno migratorio.¹⁴

Debemos considerar que dentro de este «juego de factores de atracción-expulsión», la economía estadounidense dependería 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 —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.¹⁵

Por ello, el gobierno mexicano no intentó negociar ningún acuerdo laboral a corto y mediano plazos con los Estados Unidos sobre trabajadores inmigrantes. Ni Salinas de Gortari, ni Zedillo —quien continuó tales políticas— impulsaron medidas más drásticas para exigir el fin de la violencia contra los inmigrantes mexicanos, particularmente a lo largo de la frontera común, que se ha venido militarizando aún más para tratar, supuestamente, de detener la inmigración indocumentada.¹⁶ 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 para que analicen la violencia en contra de los indocumentados en la frontera, así como las limitadas medidas de protección a los mexicanos en los Estados Unidos, instrumentadas por las oficinas consulares en esa nación, no han sido ni serán suficientes para detener tal violencia y violación de los derechos de los mexicanos.¹⁷

A fines del régimen de Zedillo se iniciaron negociaciones —de forma secreta, aunque luego fueron puestas en evidencia durante una presentación de la Canciller Rosario Green al Congreso— para un acuerdo

sobre migración laboral, el cual fue retomado por Vicente Fox al tomar esta la presidencia a fines de 2000. Como analizaremos más adelante, es parte de los esfuerzos realizados por los gobiernos estadounidense y mexicano para regular los mercados laborales de mano de obra migratoria en América del Norte y Centroamérica.

Las nuevas leyes estadounidenses de inmigración, contra el terrorismo y de reformas al sistema de bienestar

La base para avanzar en la regulación de los flujos migratorios en el continente, regionalizando las políticas estadounidenses de inmigración y otras, está dada en las legislaciones que al respecto ha impulsado ese país a partir de 1996. Se trata de un problema relacionado con la reconstitución misma de la nación. Desde el punto de vista geoeconómico, por la necesidad de contar con una mano de obra calificada y de bajo costo en cualquier parte del hemisferio occidental, 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 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 a los nuevos inmigrantes, sobre todo a los de origen latinoamericano (la mayoría de los cuales proviene de México) y asiático.¹⁸

En este marco, desde la década de los 80, las políticas estadounidenses sobre inmigración han intentado, por todos los medios posibles, una disminución y un mayor control de la fuerza laboral indocumentada y descalificada, al mantener su flujo al mínimo necesario para ciertos sectores productivos, y elevar, al mismo tiempo, la calificación de los inmigrantes con cierto tiempo de residencia en los 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).¹⁹ Además, enfocando a los inmigrantes —en especial a los indocumentados—, como los chivos expiatorios, al culparlos de estar vinculados con todos los males de

esa nación, incluidos el narcotráfico y el terrorismo, como lo supone la actual Ley de Inmigración y la Ley de Sentencia de Muerte Efectiva y Antiterrorismo, aprobadas por el Congreso en 1996; aunque ya en 1986, el Procurador General del gobierno de Reagan, Edwin Meese III, se refería a la existencia de un vínculo entre migración indocumentada y narcotráfico.

Estos inmigrantes han sido utilizados como bandera por muchos políticos republicanos y demócratas para elegirse o reelegirse en diversos puestos, que van desde las legislaturas locales hasta la presidencia de la República, pasando por las gubernaturas y el Congreso federal. 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 escapan a la violencia, sobre todo en la región fronteriza con México.

Las cifras dan cuenta de ello, cada vez con mayor dramatismo. Según el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), cada año se incrementa el número de deportados. Y aunque se trata, en su mayoría, de campesinos y trabajadores rurales o urbanos, un buen número son profesionales que cruzan la frontera, cada vez en mayor cantidad. Las muertes en el intento también van en aumento.

Estos incrementos de detenciones-deportaciones vejaciones y muertes, se deben a las medidas adoptadas por el gobierno estadounidense en los últimos años con el aumento de la militarización —una verdadera «guerra de baja intensidad»²⁰— en la frontera entre ambas naciones que incluye, entre otras cosas, las llamadas Operaciones Bloqueo (El Paso, Texas), Guardián (San Ysidro, California), Salvaguarda (Nogales, Arizona), Ferrocarril (suroeste de los Estados Unidos). Ellas implican una mayor vigilancia con más agentes de la Patrulla Fronteriza, equipos de cómputo, helicópteros, lentes infrarrojos, etc.

A partir del 1° de abril de 1997, estas medidas se incrementarían debido a la entrada en vigor de la nueva ley sobre migración. Entre las propuestas de esa Ley están las siguientes:²¹

- A partir de abril de 1997 y hasta el año 2001, la Patrulla Fronteriza aumentaría anualmente en 1 000 nuevos agentes (hasta sumar 4 000), además de 300 nuevos elementos de apoyo en labores administrativas.
- La ley IIRAIRA autorizó un presupuesto de 12 millones de dólares para la instalación de nuevas bardas fronterizas.
- El Procurador General queda autorizado para adquirir equipos de vigilancia como avionetas,

En el proceso de transnacionalización del modelo económico neoliberal, las élites tecnócratas que actualmente detentan el poder en América Latina —que 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.

helicópteros, vehículos de doble tracción, aparatos de visión nocturna y sensores.

- El Procurador General de los Estados Unidos tuvo 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 que parten el mayor número de extranjeros inadmisibles hacia ese país. Y hacer lo mismo, a partir del 31 de octubre del año 2000, con otros cinco aeropuertos extranjeros.
- Se autorizó 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.
- El fraude o mal uso que se haga con documentos oficiales se castigará con penas de cinco a quince años de cárcel. La pena se aumentará hasta veinte años si el hecho se relaciona con tráfico de drogas.
- En el caso de un flujo masivo de extranjeros hacia las costas de los Estados Unidos o las fronteras terrestres, el Procurador General podrá autorizar a oficiales de policía locales o estatales a desempeñar funciones de oficiales de inmigración.
- El Procurador General y el Secretario de Defensa deberán organizar uno o más programas pilotos para determinar la viabilidad de bases militares como centros de detención.

En relación con la Ley antiterrorista firmada en abril de 1996,²² esta expande en gran medida el poder del FBI para monitorear e 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 sobre la base de evidencias que nunca podrán ver.

Esta ley autoriza la deportación inmediata de personas que entran a los Estados Unidos sin inspección o que buscan entrar sin los documentos apropiados. También constituye una amenaza para las comunidades de color, al extender dramáticamente la autoridad de los 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 personas indocumentadas en los Estados Unidos y que han sido convictas previamente por algún delito. Los oficiales locales o estatales deben obtener confirmación apropiada del SIN acerca del estatuto de tales individuos, que pueden permanecer detenidos hasta tanto el SIN pueda ponerlos en custodia federal con propósito de deportación.

Por su parte, la Ley de reformas sociales (1996) elimina una serie de medidas y programas en perjuicio de personas de bajos recursos, entre las cuales se encuentran muchos inmigrantes legales, sobre quienes recaerá el 44% de los recortes de tales programas.²³

Estas nuevas leyes no solo criminalizan a los inmigrantes —con tal de bajar los costos del valor de su fuerza laboral—, sino también buscan excluir a una buena cantidad a partir de su deportación de territorio estadounidense o aun mediante los mecanismos de «preinspección» en los lugares de origen de los migrantes. Establece no solo una selección de la mano de obra necesaria, sino también —como ya se ha mencionado— regionaliza las políticas migratorias de los Estados Unidos, principalmente en el hemisferio occidental, de donde emigran la mayor cantidad de personas. Se refrendan así los lineamientos a seguir dentro del área geográfica contigua (México y Centroamérica), pero también del proyecto de integración económica continental (ALCA), al que fluirían los capitales —no la fuerza laboral migratoria.

La Conferencia Regional sobre Migración y la Segunda Cumbre de las Américas

Como ya he mencionado, las recomendaciones de la Comisión Ascencio para solucionar el problema de la migración a largo plazo se refieren fundamentalmente

a «impulsar una mayor integración económica de los países expulsores a los Estados Unidos a través de acuerdos de libre comercio». Al haber aceptado las reglas del juego de no incluir la dimensión migratoria dentro del TLCAN, bajo el supuesto de que el libre comercio sería la solución a largo plazo para esta problemática, México colaboró para hacer de este acuerdo comercial el modelo de integración económica regional, a través de la creación del ALCA. Así, los Estados Unidos han podido dejar la dimensión migratoria fuera de las negociaciones generales para la integración de los países a esta área, relegándola a posibles acuerdos bilaterales o multilaterales limitados.²⁴ Y, con ello, se logra mantener bajo el costo de esta mano de obra, ya que de integrarse a algún tratado, implicaría la negociación de algunas cláusulas sobre condiciones laborales y de bienestar de tales trabajadores.

En esta perspectiva, bajo la presión de los Estados Unidos, y como parte de las condiciones impuestas al gobierno mexicano al otorgarle el paquete financiero de ayuda durante la crisis posdevaluatoria a principios de 1995, México aceptó impulsar la regulación de los flujos migratorios, y tratar de avanzar en la regionalización de esta regulación en Centroamérica.

Durante los días 13 y 14 de marzo de 1996, en Puebla, se celebró, a instancias de México, la Conferencia Regional sobre Migración, con la participación de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Los gobiernos participantes emitieron un Comunicado conjunto, en el que se expresaba, entre otras cuestiones, que

[l]os gobiernos reconocieron que los orígenes, manifestaciones y efectos de la migración incluyendo refugiados, son temas importantes en la agenda de la comunidad internacional [...] los gobiernos destacaron la necesidad de cooperar recíprocamente para promover el crecimiento económico y el empleo, con el fin de reducir los niveles de pobreza [...] reconocieron la necesidad de promover la cooperación regional dirigida a atenuar aquellos factores estructurales que motivan la migración en la región, sin perjuicio de los programas de cooperación bilateral.

Los gobiernos reconocieron el derecho soberano y el interés legítimo de cada país para salvaguardar sus fronteras y aplicar sus leyes migratorias, observando siempre un estricto respeto a los derechos humanos de los migrantes, tal como se definen en la Declaración Universal sobre Derechos Humanos de 1948, y otros instrumentos internacionales pertinentes, independientemente de su nacionalidad, raza, edad, religión, sexo o condición migratoria.

Entre los acuerdos, estaban los siguientes:

1. Promover el desarrollo y adopción de un enfoque integral, objetivo y de largo plazo sobre el fenómeno

migratorio, que atienda de manera efectiva tanto a sus causas como sus manifestaciones.

3. Promover el desarrollo económico y social de la región mediante el fomento del comercio y las inversiones productivas, así como la instrumentación de políticas económicas y sociales como elementos que, a la par de la cooperación internacional, puedan contribuir a la atención de algunas de las causas de la migración.
9. Alentar a los Estados de la región, y en particular aquellos con fronteras comunes, a promover mecanismos de consulta sobre asuntos migratorios y de protección de los derechos humanos de los migrantes [...]
12. Establecer un intercambio de legislaciones y procedimientos migratorios como recursos para el uso de los países de la región en el análisis, revisión y mejoramiento de leyes y procedimientos migratorios.
13. Afirmar la importancia de tomar medidas para facilitar la migración documentada.
14. Con pleno respeto a la soberanía nacional y jurisdicción territorial de cada país, y en el marco de los arreglos jurídicos establecidos con otros Estados, coordinar esfuerzos para combatir a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de migrantes.
15. Promover el establecimiento, en las legislaciones nacionales de los Estados que no la tienen, la tipificación penal de la actividad de traficar con migrantes, con el fin de contribuir a la erradicación de las organizaciones de traficantes que operan en la región.
17. Ampliar la cooperación regional en materia de asistencia técnica y capacitación para perfeccionar los sistemas nacionales de investigación, manejo de pruebas y enjuiciamiento de los traficantes de migrantes.
20. Promover el intercambio de información y cooperación regional orientada a la asistencia técnica y capacitación de recursos humanos, para controlar los flujos de migrantes indocumentados extraregionales.
21. Impulsar mecanismos más eficaces para la lucha contra la falsificación y adulteración de documentos migratorios.

En la Reunión Técnica de la Conferencia Regional sobre Migración, celebrada los días 22 y 23 de octubre de 1996, «con el propósito de dar seguimiento y concretar los acuerdos alcanzados» en esa Conferencia, se discutió la propuesta de México, enviada el 14 de agosto a los gobiernos involucrados:

El gobierno de México considera de vital importancia garantizar la permanencia de la Conferencia Regional sobre Migración como un foro de diálogo y consulta en la materia que facilite la atención eficaz de todas las manifestaciones del fenómeno migratorio en la región, que coadyuve a la mejor comprensión de los flujos mismos; y, sobre todo, que propicie la construcción de la confianza recíproca entre las autoridades responsables de la política migratoria de cada país, tanto en el ámbito de su aplicación nacional, como en sus ramificaciones internacionales.

Con el fin de lograr los objetivos anteriores, el gobierno de México propone a los participantes en la reunión técnica acuerden las modalidades para el funcionamiento de un Grupo Regional de Consulta sobre Migración.²⁵

La propuesta incluía un esquema para la reunión técnica, con objetivos, fecha, sede, nivel de participación, organismos invitados, formato y agenda.

Obviamente, la propuesta fue aceptada. México lleva la voz cantante en ese grupo, al impulsar la regionalización de las políticas estadounidenses de migración, que buscan excluir de cualquier acuerdo bilateral o multilateral a la fuerza laboral migrante, así como criminalizarla (sobre todo a la indocumentada), para poder ejercer un mayor control sobre ella. De hecho, la realización de estos acuerdos por parte del gobierno mexicano, junto con la necesidad de reglamentar otros aspectos migratorios considerados en el TLCAN, llevaron al gobierno de Zedillo a impulsar lo que ha denominado como la «nueva política migratoria».

Recientemente, se han empezado a establecer algunas bases para definir una política general respecto a la problemática migratoria mexicana, después de que por mucho tiempo no se intentó definir política alguna al respecto. Sin embargo, esta vez no se considera ninguna posibilidad de establecer acuerdos laborales con los Estados Unidos. Según el subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, César Bécker, durante la gestión zedillista «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».²⁶

Los veinte programas de trabajo implementados por el Instituto Nacional de Migración dentro de los objetivos definidos por esta nueva política —entre los cuales se encontraban el Programa Frontera Sur, Programa Nacional de protección a Migrantes, Combate al Tráfico de Migrantes, Programa de Modernización de los Servicios Migratorios en Puertos y Aeropuertos, Programa contra la Corrupción, Programa Paisano, Programa de Atención a Migrantes, etc.—; y el marco jurídico establecido para tales aspectos, mediante la iniciativa de reformas a la Ley General de Población enviada por el presidente Ernesto Zedillo al

Congreso, apuntaban principalmente a ejercer mayor control sobre los flujos migratorios, tanto de mexicanos hacia los Estados Unidos, como de otros países —sobre todo centroamericanos— a México; y a establecer mayores sanciones al tráfico de indocumentados, todo bajo la bandera de «salvaguardar los derechos humanos en el país» y dar cumplimiento a «los compromisos internacionales adquiridos en la materia, en especial 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 los mexicanos en los Estados Unidos».²⁷

Por otro, los programas y reformas apuntan también a establecer mayores facilidades para el ingreso de hombres de negocios, inversionistas, académicos, científicos y técnicos, lo cual está de acuerdo con el capítulo XVI del TLCAN sobre «Entrada temporal de personas de negocios». Este capítulo muestra, una vez más, que el TLCAN no es solo 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 Organización Mundial del Comercio (OMC). En este capítulo se abordan parcialmente temas migratorios. 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 estimular la entrada de agentes que realicen tales actividades. Sin embargo, no es una necesidad insuperable, ni la única alternativa. De no haberse pactado, los inversionistas o comerciantes extranjeros se verían obligados a contratar personal mexicano, lo que tendría efectos sobre el empleo de múltiples profesiones. Aumentar la oferta de empleos profesionales constituye una necesidad urgente en México, según reflejan variados estudios que muestran el gran porcentaje de profesionales que no se dedican a su carrera. 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.²⁸

Y esto es importante, si se considera la existencia de una cláusula en el TLCAN dirigida a aceptar la integración de otro país o grupo de países, lo cual puede ser aprovechado una vez establecidas las bases y los tiempos de la integración del ALCA. En 1997, el presidente Clinton propuso al Congreso estadounidense aprobar la «vía rápida» (*Fast Track*) para acelerar la integración. Para tratar de conseguir el voto positivo del Congreso, en el informe que el ejecutivo presentó sobre los saldos de los tres primeros años del TLCAN, se recurrió inclusive a «maquillar» cifras de sus logros en cuanto a generación de empleos; también se sostuvo

que al favorecer el crecimiento de México, se contuvo el fenómeno migratorio.²⁹ Finalmente, la campaña por el *Fast Track* fue derrotada. Como se sabe, Clinton no presentó su iniciativa al Congreso.

La política migratoria seguida por Zedillo responde a los lineamientos de las políticas de inmigración de los Estados Unidos y a la regionalización de estas, así como a los intereses de la Unión Americana dentro del TLCAN. 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, una de las respuestas de que el TLCAN no se renegociaría. En esta declaración, se afirma:

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.³⁰

Para lograr tal objetivo —sostiene el documento— los dos gobiernos reafirmaron su compromiso de fortalecer la cooperación bilateral para la administración de este fenómeno. Y entre los principios rectores 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».³¹

Sin embargo, los Estados Unidos marcan la pauta para aplicar sus leyes migratorias como mejor conviene a sus intereses. El gobierno mexicano está colaborando con muchas de estas medidas —sobre todo en la zona fronteriza—, con acciones anti-crimen y contra el tráfico de personas. Las llevan a cabo grupos policíacos especiales llamados Beta. También existen acciones implementadas por otras dependencias policíacas, entre las cuales se cuenta la militarizada Policía Federal Preventiva (PFP) y el ejército, con el pretexto del combate al narcotráfico. En la frontera sur, el gobierno mexicano está aplicando medidas migratorias copiadas o «made in USA».³² Se trata de la clase de medidas que se aplicarán en la regionalización de estas políticas de migración en México y Centroamérica (y que se extenderán a todo el continente), como lo demuestra el Plan de Acción de la Conferencia Regional de Migración, conformada por los diez países de Norteamérica y Centroamérica, aprobado en la Segunda Conferencia Regional de Migración, en Ciudad de Panamá, los días 13 y 14 de marzo de 1997³³ y el

Comunicado Conjunto de la Tercera Conferencia Regional de Migración, que se celebró en Ottawa, Canadá, los días 26 y 27 de febrero de 1998.³⁴ Los viceministros expresaron su beneplácito por los avances que esta Conferencia venía alcanzando en cuanto a su institucionalización y consolidación. Además de analizar las metas alcanzadas en el proceso de puesta en práctica del Plan de Acción mencionado —entre ellos, el seminario sobre Combate al Tráfico Ilegal de Migrantes (Managua, Nicaragua, en enero de 1998); el seminario sobre Política Migratoria y Derechos Humanos de los Migrantes (Washington, D.C., U.S.A., en abril) y el seminario-taller sobre Migración y Desarrollo (Ciudad de México, mayo), acordaron la inclusión de nuevas actividades para el desarrollo de los objetivos adoptados en ese plan, propuestos en la Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración (denominadas hasta entonces como Reuniones Técnicas), efectuada los días 13 y 14 de noviembre de 1997, en San José de Costa Rica.³⁵

La Cuarta Conferencia Regional sobre Migración se realizó en San Salvador, El Salvador, el 28 y 29 de enero de 1999. En el Comunicado Conjunto los viceministros y jefes de delegaciones participantes, analizaron, entre otras cuestiones,

el impacto de la situación creada en Centroamérica por el huracán Mitch en materia migratoria, y su significado para el cumplimiento de los objetivos incorporados en el Plan de Acción. Coincidieron en que la Conferencia es un foro idóneo para atender los aspectos migratorios derivados de este desastre natural, aplicando la visión integral planteado por el proceso de Puebla, con énfasis en el vínculo entre migración y desarrollo.

En este sentido acordaron:

Someter ante las más altas autoridades de sus respectivos países, la necesidad de concentrar los esfuerzos internacionales en sectores estratégicos que generen empleo, garantizando que los proyectos de reconstrucción y desarrollo que se presenten a las diversas instituciones financieras internacionales incorporen de manera explícita la consideración de la variable migratoria.³⁶

Pero el huracán Mitch provocó que el gobierno de Guatemala impusiera serias restricciones a la movilización de personas de los países del llamado C4 (Honduras, El Salvador, Nicaragua y la propia Guatemala), principalmente a los dos primeros, cuyos nacionales ya no podrían transitar libremente por el territorio guatemalteco, como hasta entonces lo habían hecho, y ahora tendrían que tener un pasaporte y la visa correspondiente para poder llegar hasta la frontera con México.

La Quinta Conferencia Regional sobre Migración tuvo lugar en la capital estadounidense, los días 23 y 24 de marzo de 2000. En ella los viceministros y jefes de delegación reiteraron el compromiso político de sus

gobiernos en el sentido de preservar y fortalecer este foro de diálogo y cooperación. Para ello adoptaron la «Declaración sobre el fortalecimiento de la Conferencia Regional sobre Migración».³⁷

En esta conferencia se acordó, entre otras cuestiones, que

las actividades a desarrollar a lo largo del año 2000, en el marco del Plan de Acción, estarán orientadas a la consolidación de una visión sostenible sobre el futuro de la CRM, con base en los principios de dignidad, responsabilidad y seguridad en la atención del fenómeno migratorio.³⁸

Durante la VI Conferencia Regional de Migración (San José de Costa Rica, 19-23 de marzo de 2001), se presentó para su discusión un memorándum de entendimiento para ser firmado entre cada Estado miembro de la Conferencia Regional de Migración (CRM) y la Organización Internacional para las Migraciones (IOM) y que permitiría ayudar a los países de Norte y Centroamérica en el retorno voluntario de los migrantes extra-regionales que hayan agotado todos los medios legales para ello. El memorándum, titulado «Términos de Instrumentación del Programa General de Cooperación de la Conferencia Regional de Migración para el Retorno de Migrantes Extra-regionales», establece un mecanismo para que «los países de la Conferencia Regional de Migración cooperen en el retorno voluntario de migrantes extra-regionales a sus países de origen o a su última residencia habitual, a solicitud explícita de la Organización Internacional para las Migraciones». Esta iniciativa partió del gobierno de los Estados Unidos, cuyo Departamento de Estado planea firmarla con la IOM en el otoño del 2001.

A lo largo y ancho de la región, los gobiernos han incrementado las medidas de reforzamiento de las fronteras y del interior y la deportación de migrantes indocumentados. Las sanciones penales han venido a complementar procedimientos administrativos que resultan en la expulsión de migrantes. Se han incrementado los esfuerzos para enfrentar a los contrabandistas y traficantes de indocumentados, pero poco se ha hecho para establecer mecanismos adecuados para proteger a las víctimas de estos, y en su lugar simplemente se les trata como deportables. Los gobiernos han incrementado la cooperación para detener el flujo de migrantes por medio de arreglos bilaterales o multilaterales que se enfocan sobre los migrantes extra-regionales. Por ejemplo, durante los meses de septiembre y octubre de 2000, la Dirección General de Migración de Guatemala instrumentó un proyecto piloto denominado plan «Coyote 2000», cuyos objetivos eran: 1) capturar y deportar a extranjeros indocumentados que permanecían sin documentos en ese país; y 2) terminar con las bandas de traficantes de

seres humanos en el país y en la región, para lo cual se requiere de acciones coordinadas con los gobiernos cercanos. De acuerdo con el director de Migración de Guatemala, Luis Mendizábal, el plan operativo contó con el apoyo de los gobiernos de El Salvador, Honduras, Panamá y México, pero el «principal soporte» del programa provino de la embajada de Estados Unidos, la cual cubrió los fondos económicos del plan.

Mendizábal señaló que debido a la posición geográfica de Guatemala, los traficantes ven a este país como ideal para introducir a los indocumentados, quienes deben luego viajar a México y de ahí tratar de penetrar en territorio estadounidense. Señaló que hasta ese momento habían sido detectadas cinco bandas de traficantes, de las cuales dos operan en la zona fronteriza con México y las otras en la parte norte de México. Explicó que la zona fronteriza de Guatemala con México, en especial Tecún Umán, ha experimentado un fuerte repunte de violencia delincriminal y prostitución debido a que esa ciudad llega la mayoría de extranjeros que son deportados desde México. En dos semanas de acciones del Plan Coyote se capturó a más de mil indocumentados, que cuales fueron deportados a sus respectivos países. La mayoría eran salvadoreños, hondureños, peruanos, ecuatorianos, nicaragüenses, colombianos e incluso paquistaníes.³⁹

Como puede verse, la regionalización de la regulación de los flujos migratorios en el área de Norteamérica y Centroamérica está en marcha de manera formal. Pero ya se prevé la ampliación de esta regulación de manera que incluya al resto del continente. Desde la Primera Conferencia Regional sobre Migración, donde se propuso efectuar un segundo encuentro en Panamá, se consideró la posibilidad de invitar como observadores a algunos países sudamericanos. A esta reunión no asistieron más que los diez países de la Conferencia, pero 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 representantes de Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y República Dominicana, países propuestos en la Reunión del Grupo de Consulta sobre Migración realizado en Costa Rica. 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 aceptar nuevos miembros antes de tomar una decisión. En consecuencia, instruyeron al Grupo Regional de Consulta a elaborarlos antes de su próxima reunión. Los lineamientos deberían incluir las condiciones para nuevas membresías, así como los criterios para la participación de observadores. Para la Cuarta Conferencia Regional sobre Migración, en San Salvador, se acordó invitar como observadores a Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú, República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Allí se consideró el tema de la membresía y se decidió aceptar la solicitud de República Dominicana para incorporarse como miembro de este foro, considerando sus sólidos vínculos de cooperación con países del área en temas de interés; se aceptó, asimismo, la solicitud de Argentina para incorporarse como observador.

En la Quinta Conferencia se acordó aceptar la solicitud de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para incorporarse como organismo internacional observador de este Foro, «en virtud de la estrecha relación entre la protección de los derechos humanos y el fenómeno migratorio».

Por otro lado, en la Declaración y el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas se incluyó el asunto migratorio. Sin embargo, sus 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), donde no se incluyó el tema bajo el supuesto de que el libre comercio será su solución.

Pero esta inclusión se debió más que nada 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 mencionada II Cumbre en Santiago de Chile; aunque esta cuestión se plantea más en términos de la promoción de los derechos humanos de los migrantes, como se puede ver en el Plan de Acción.⁴⁰

A manera de conclusiones

Los acuerdos alcanzados durante la Tercera Cumbre de las Américas, que reunió a 34 jefes de Estado y excluyó al de Cuba, constituye un paso importante del proyecto hegemónico de los Estados Unidos de integración regional hemisférica, no obstante que el gobierno de este país no hubiera logrado que dicha fecha se adelantara dos años por la oposición de Brasil

y el condicionamiento de Venezuela; y no obstante las importantes movilizaciones que las organizaciones de los así llamados «globalifóbicos» realizaron en todo el continente oponiéndose a este proyecto integrador, pero principalmente en Quebec, donde también se llevó a cabo la Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas, convocada por la Alianza Social Continental (conformada esta durante abril de 1998 en la Ciudad de Santiago de Chile por organizaciones sociales y sindicales de muchos países) para discutir propuestas alternativas de integración.

El acelerado proceso de integración económica regional promovido por los Estados Unidos en las últimas dos décadas como parte de su llamada Nueva Gran Estrategia, para crear un bloque geoeconómico bajo su hegemonía, y hacer frente a los otros dos bloques (Unión Europea encabezada por Alemania y APEC con Japón al frente) en la lucha por controlar los mercados mundiales, logró crear un modelo de integración subordinada con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), puesto en vigor en enero de 1994 entre los Estados Unidos, México y Canadá. En la Tercera Cumbre se dio un importante salto en la consolidación del TLCAN con la norteamericanización de los mercados de energía (mediante una carta de intención firmada entre los mandatarios Bush, Chrétien y Fox), que pone a disposición de la reserva estratégica de los Estados Unidos los hidrocarburos mexicanos petróleo y gas; y de los mercados laborales (mediante acuerdos aún de palabra, pero que ya están negociándose) disponiendo de la mano de obra mexicana para los sectores canadiense y estadounidense, a través de la ampliación de un memorándum de entendimiento sobre trabajadores agrícolas temporales para incluir el sector de servicios; y el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes, respectivamente.

A partir de la creación del TLCAN, México ha sido el principal impulsor de este tipo de integración subordinada con Centroamérica. Ha establecido tratados de libre comercio con Costa Rica (1994), Nicaragua (1997) y más recientemente con los países del llamado Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras). Este último fue aprobado por los gobiernos de estos países y ratificado por sus respectivos congresos a fines de 2000, y entró en vigor a partir del primero de enero de 2001. Estos tratados son una réplica del TLCAN, y aún se han incorporado en ellos aspectos del malogrado Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), un intento de las grandes corporaciones para crear una «Constitución Mundial del Capital». Actualmente el gobierno mexicano se encuentra negociando tratados de libre comercio más

con dos países centroamericanos, Belice y Panamá, y con República Dominicana en el Caribe.

Con estos tratados —que no son solo de libre comercio, sino de inversiones y de derechos de propiedad intelectual—, México ha venido contribuyendo a crear un área completamente subordinada a la economía estadounidense que busca aprovecharse de las ventajas comparativas de la mano de obra barata y los recursos naturales. Para ello el Plan Puebla-Panamá, propuesto por el presidente Vicente Fox con el propósito de integrar el sur-sureste de México con Centroamérica, trata de crear las condiciones para tener acceso a los recursos energéticos y de biodiversidad y que las grandes corporaciones transnacionales estadounidenses buscan rentabilizar; así como regular los flujos migratorios centroamericanos y del sur-sureste de México canalizándolos como mano de obra barata para las industrias maquiladoras, los grandes proyectos hidrológicos, silvícolas y el sector servicios —turismo, comercio, etc. Además, se persigue crear un puente entre América del Norte y América del Sur para facilitar el desarrollo de ALCA.

La exclusión de derechos laborales y aspectos ambientales en los tratados firmados por México con los países centroamericanos —incorporados, aunque de manera muy débil, en sendos tratados de complementariedad laboral y ambiental al TLCAN, gracias a la lucha de diversas organizaciones, partidos políticos y congresistas de México, los Estados Unidos y Canadá—, obedece a los intereses de las grandes corporaciones, que ven en dichos aspectos ventajas comparativas regionales (mano de obra barata; recursos energéticos y de biodiversidad, etc.) y, por ende, la posibilidad de una mayor rentabilidad de los mismos.

La regulación del mercado laboral en el nivel regional (América del Norte y Centroamérica) requiere de una mano de obra barata, movable hacia los Estados Unidos y Canadá, o dentro de los propios territorios nacionales para ser empleada principalmente en las industrias maquiladoras que se están extendiendo por estos territorios. Pero esta regulación implica la incorporación de unos trabajadores y la exclusión de otros del mercado laboral norteamericano —léase los Estados Unidos y Canadá.

Desde las negociaciones del TLCAN, la migración laboral quedó excluida, bajo el supuesto de que precisamente el libre comercio sería la solución a largo plazo de la migración mexicana, por el flujo de inversiones que generarían empleo, el establecimiento de industrias maquiladoras en todo el país, y los apoyos financieros internacionales para proyectos de desarrollo en las zonas expulsoras de migrantes. Este falso vínculo de libre comercio como solución a la migración laboral es el modelo para excluir a esta de todo tratado

comercial bilateral o multilateral en el continente americano. De esta manera, la mano de obra migrante queda sujeta a regulaciones específicas para mantener el carácter de ventaja comparativa regional por su bajo costo. Mediante diversos mecanismos, la mano de obra migrante mexicana se ha ido incorporando a los mercados laborales estadounidense y canadiense, a cambio de que el gobierno mexicano establezca controles estrictos en su frontera sur para excluir a la mano de obra centroamericana y de otros países.

La problemática de la migración centroamericana indocumentada a los Estados Unidos, pasando por territorio mexicano, ha sido enfocada con políticas asistencialistas y desarrollistas preventivas —que no generan empleos—, pero principalmente restrictivas, a fin de cerrar el paso de migrantes centroamericanos a los mercados laborales en los Estados Unidos, Canadá y aun en el propio México, excepto los ya establecidos de manera temporal en los dos primeros países, o a los que laboran como jornaleros agrícolas temporales en las fincas chiapanecas, y en otros servicios e industrias (trabajo doméstico, comercio, construcción, etc.) pero en niveles muy locales. Ello no significa que estas políticas hayan logrado detener completamente los flujos migratorios, pero sí los han hecho más difíciles para los migrantes. Estos deben recurrir a las redes de traficantes de personas, actualmente vinculadas a las del narcotráfico, tráfico de armas y otros.

Desde su campaña electoral Fox sostuvo que una de sus prioridades sería solucionar la migración indocumentada. Durante una gira de tres días por Centroamérica, en septiembre de 2000, dijo que no permitiría más abusos contra los migrantes de esa región, para lo cual designaría un zar para la frontera sur. Y, más recientemente, se iniciaron las negociaciones para crear un nuevo acuerdo de inmigración con los Estados Unidos. En conversaciones de alto nivel realizadas en Washington D.C., el 4 de abril de 2001, entre el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, el secretario de Gobernación, Santiago Creel, el secretario de Estado, Collin Powell y el Procurador General, John D. Ashcroft, se adujo que el «gobierno mexicano está preparado para quebrar el creciente flujo de extranjeros que utilizan el país como un punto de tránsito en sus esfuerzos para entrar a los Estados Unidos».⁴¹

En una conferencia de prensa, después de las conversaciones con Powell y Ashcroft, Creel dijo que la oferta representa un cambio en política del gobierno de oposición llegado al poder en diciembre pasado, finalizando siete décadas de gobierno de un solo partido. «Por primera vez, el gobierno mexicano está reconociendo que tenemos una responsabilidad respecto de los flujos migratorios» hacia los Estados

Unidos. Creel dijo que a cambio de más avenidas legales para que los mexicanos trabajen en los Estados Unidos, su gobierno estaba preparado para aumentar sus intentos de detener a los extranjeros de cruzar su país en su ruta hacia la frontera estadounidense. Creel mencionó los pasos específicos que México podría tomar para detener el flujo hacia los Estados Unidos ilegalmente vía México. Entre ellos se incluye un reforzamiento más estrecho de la frontera de México con Guatemala; requerir a más ciudadanos extranjeros la obtención de visas para visitas a México; y atacar a los guardias fronterizos mexicanos corruptos que trabajan con bandas internacionales de traficantes de personas. Jorge Castañeda dijo que los funcionarios estadounidenses fueron «muy receptivos» a las propuestas de la delegación para un nuevo acuerdo, que incluiría un programa de trabajadores huéspedes, un creciente número de visas permanentes, mayores protecciones para los trabajadores ilegales y un sistema aún no definido para «regularizar» a los inmigrantes ilegales mexicanos, que se cree suman más de la mitad de los seis millones de residentes indocumentados estimados en los Estados Unidos.

La política migratoria seguida por el actual régimen foxista, es una continuación de la que implementada por el presidente Carlos Salinas de Gortari, bajo el supuesto de que el libre comercio sería su solución a largo plazo; se permite que los Estados Unidos refuercen o militaricen su frontera para impedir el paso de los indocumentados, estableciendo medidas similares en la frontera sur mexicana. Esta política fue continuada por el presidente Ernesto Zedillo para adecuar las regulaciones migratorias de México a las estipuladas por el gobierno estadounidense, constriñendo, por un lado, el paso de migrantes centroamericanos y de otros países por la frontera sur mexicana y penalizando el tráfico de indocumentados en ambas fronteras; y, por otro, facilitando aún más la entrada de personas calificadas de acuerdo con el artículo XVI del TLCAN. A ello responden los esfuerzos, encabezados por el gobierno zedillista, de regionalizar las políticas estadounidenses de inmigración a través de un foro que se ha venido institucionalizando desde 1996 en la región de América del Norte, Centroamérica y el Caribe, la Conferencia Regional de Migración, que ampliará su membresía a otros países de América del Sur en la medida en que se vaya desarrollando la integración de ALCA.

Como se puede observar, todas las medidas llevadas a cabo respecto a las políticas sobre migración han estado dirigidas a regular el mercado laboral de América del Norte utilizando la mano de obra barata de los mexicanos como ventaja comparativa en el nivel regional (Canadá, los Estados Unidos y México

principalmente vía las industrias maquiladoras este último); y el mercado laboral centroamericano de mano de obra barata que sería empleada principalmente en las industrias maquiladoras y otros proyectos productivos del Plan Puebla-Panamá. A través de otros mecanismos inscritos en ALCA, se regularán posteriormente los mercados del resto del continente.

Notas

1. International Trade Administration, U.S. Department of Commerce, «Summit of the Americas Declaration of Principles», *Business America, The Magazine of International Trade*, v. 115, n. 12, diciembre de 1994, pp. 5-7.
2. Michel Hirsh, «Looking Upward. Special Report: The Denver Economic Summit», *Newsweek*, v. CXXIX, n. 25, 23 de junio de 1997, pp. 12-5.
3. John Jelacic, «The World Economic Outlook for Trade», *Business America. The Magazine of International Trade*, International Trade Administration, U.S. Department of Commerce, v. 118, n. 4, abril, pp. 4-10.
4. «Los ocho más poderosos, contra la migración ilegal. Acuerdan cooperación antiterrorismo», *El Financiero*, Sección Internacional, domingo 22 de junio de 1997.
5. P. L. Martin, «Trade, Aid and Migration», *International Migration Review*, a. 26, n. 1, 1992, citado en Stephen Castles y Mark J. Miller, *The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World*, The Guilford Press, New York, 1993.
6. «Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996 (IIRIRA)», Public Law, U.S., Government Printing Office; Washington D.C., septiembre; Dan Kesselbrenner, «The Antiterrorism Law: New Threat to Immigrants», *Network News. Quarterly Newsletter of the National Network of Immigrant and Refugee Rights*, otoño de 1996, p. 7.
7. Conferencia Regional sobre Migración, *COMUNICADO CONJUNTO* de las delegaciones gubernamentales de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, los Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá, Puebla, México, 14 de marzo de 1996.
8. Segunda Cumbre de las Américas, «Declaración de Santiago y Plan de Acción», Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.
9. Ana María Aragonés y Juan Manuel Sandoval, «Integración económica regional y transnacionalización de la fuerza laboral migratoria en el contexto de la globalización», *Dimensión Antropológica*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, v. 8, septiembre-diciembre de 1996.
10. «Immigration Reform and Control Act», Public Law 99-603, 6 de noviembre de 1986, U.S. Printing Office, Washington, D.C.
11. «Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes. Hearings before the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development. 1987-1990», To Accompany the Final Report of the Commission, p. 1071; «Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes. Research Addendum. Sponsored by the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Development. 1987-1990», To Accompany the Final Report of the Commission, v. I, pp.1-624.

12. Consejo Nacional de Población y Gobierno del Estado de Zacatecas, «Seminario sobre la migración internacional y el desarrollo económico de México», 27 y 28 de febrero y 1 de marzo de 1991, Zacatecas.
13. Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, «Unauthorized Migration: an Economic Development Response. Report», Washington D.C., julio de 1990.
14. Sidney Weintraub, «Implications of Mexican Demographic Developments for the United States», en Frank D. Bean, Jurgen Schmandt y Sidney Weintraub, eds., *Mexican and Central American Population and U.S. Immigration Policy*, The Center for Mexican American Studies, The University of Texas at Austin, 1989.
15. Juan Manuel Sandoval, «Los trabajadores migratorios y el Tratado de Libre Comercio México-Estados Unidos», *Primer Anuario de la Dirección de Etnología y Antropología social*, Coordinadora Isabel Lagarriga, Instituto Nacional de Antropología e Historia; México, D.F., 1995, pp. 409-436.
16. 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; María Jiménez, «Enforcement: A Tool to Control the Flow of Labor at the U.S.-Mexico Border», *Network News. Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights*, primavera de 1997, pp. 3, 6; José Palafox, «Militarizing the Border», *Covertaction Quarterly*, n. 56, primavera de 1996, pp.14-9; Juan Manuel Sandoval, «La frontera México-Estados Unidos en la perspectiva de la "seguridad binacional"», en Juan Manuel Sandoval, coord., *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, D.F., Colección Científica n. 267, 1993, pp. 65-84.
17. Juan Manuel Sandoval y Francisco Javier Guerrero, «La actitud del gobierno mexicano ante la actual ola anti-inmigrante estadounidense», *Revista del Senado de la República*, v. 3, n. 7, México, D.F., abril-junio de 1997, pp. 184-203.
18. Jesús Martínez, «The Denationalization of Immigrants in the United States», en *El mito de lo umbilical: los latinos en América del Norte*, Actas del séptimo Congreso Internacional de Culturas Latinas en los Estados Unidos, Taxco, Guerrero, México, 7 al 11 de agosto de 1996, Centro de Enseñanza para Extranjeros, UNAM, México, pp.273-84; Juan Manuel Sandoval, «Las nuevas políticas migratorias en los Estados Unidos y el debate sobre la reconstitución de la nación: conservadurismo versus neoconservadurismo», en Alicia Castellanos y Juan Manuel Sandoval, coord., *Nación, racismo e identidad*, Editorial Nuestro Tiempo, S.A., México, 1998, pp. 89-116.
19. Véase Ana María aragonés y Juan Manuel Sandoval, ob. cit.; Rachel Timoner, «Welfare Repeal. The New Era of "States Rights"», *Network News. Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights*, otoño de 1996, p. 13.
20. *Ibidem*; José Palafox, «"War on Drugs" Heightens Attacks on Immigrants at Border», *Network News. Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights*, primavera de 1997, v. II, a. 7, pp. 625-1257; Supplement, pp. 298.
21. Ana María aragonés y Juan Manuel Sandoval, ob. cit.
22. *Ibidem*.
23. Rachel Timoner, ob. cit.
24. Juan Manuel Sandoval, «La migración laboral México-Estados Unidos en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)». Ponencia presentada en el Foro Internacional en Defensa de los Derechos Plenos de los Trabajadores Migrantes y sus Familias, realizado en la Universidad Obrera de México, México, D.F., 7 y 8 de junio de 1997.
25. Reunión Técnica de la Conferencia Regional sobre Migración, *Propuesta de México*, versión 4, 14 de agosto de 1996.
26. Palabras del Lic. César Bécker Cuéllar, subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, *Memoria del foro de análisis de la política migratoria en México*, Comisión de Asuntos Migratorios, Senado de la República, LVI Legislatura, 25 de septiembre de 1996, pp. 17-8.
27. 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*, Reunión con la Comisión de Asuntos Migratorios del Senado de la República, 18 de septiembre de 1996, p. 1.
28. Alberto Arroyo et al., *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, crítica y propuesta*, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio. México, D.F., 1993, p. 223; Alberto Arroyo et al., *Espejismo y realidad: el TLCAN tres años después. Análisis y propuesta desde la sociedad civil*, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, D.F., 1997.
29. Alicia Salgado, «Depende del Congreso de E.U. la adhesión de más países al Libre Comercio», *El Financiero*, 8 de julio de 1997, p. 23; Dolia Estévez, «Genera 311 000 nuevos empleos el TLC en EU: Casa Blanca; confía Clinton en el fast track», *El Financiero*, 9 de julio de 1997, p. 27; L. Acevedo et al., «Balance positivo del Tratado. Favoreció el avance de México y frenó la migración: Washington», *El Financiero*, 10 de julio de 1997. Primera plana; Dolia Estévez, «Fuerte debate sobre los resultados del TLC en E.U.», *El Financiero*, 12 de julio de 1997, p. 4; Dolia Estévez, «En busca del fast track. E.U. "maquilla" cifras del TLC», *El Financiero*, 16 de julio de 1997, p. 24.
30. «Declaración Conjunta adoptada por el presidente de México y el presidente de los Estados Unidos sobre migración», *El Universal*, 9 de mayo de 1997.
31. *Ibidem*.
32. Juan Manuel Sandoval, «La región fronteriza sur de México en el marco de la seguridad nacional estadounidense», en Philippe Bovin, coord., *Las fronteras del istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), México, D.F., 1997, pp. 155-61.
33. Segunda Conferencia Regional sobre Migración, *Plan de Acción*, Panamá, 13 y 14 de marzo de 1997.
34. Tercera Conferencia Regional sobre Migración, *Comunicado Conjunto*, Ottawa, Canadá, 26 y 27 de febrero de 1998.
35. Reunión del Grupo Regional de Consulta sobre Migración, *Minuta*, San José de Costa Rica, 13 y 14 de noviembre de 1997.
36. Cuarta Conferencia Regional sobre Migración, *Comunicado Conjunto*, San Salvador, El Salvador, 28 y 29 de enero de 1999
37. «Declaración de los viceministros para el fortalecimiento de la Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla)», Washington D.C., 24 de marzo de 2000.
38. Quinta Conferencia Regional de Migración, *Comunicado Conjunto*, Washington D.C., 23 y 24 de marzo de 2000.

Juan Manuel Sandoval Palacios

39. Haroldo Shetemul, «Con la ayuda de E.U. captura y deporta Guatemala a mil extranjeros ilegales», *Excelsior*, México, D.F., 10 de octubre de 2000.

40. **PLAN DE ACCIÓN** II Cumbre de las Américas

«[...] 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 comprometemos 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 familias, 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». [...] Véase II Cumbre de las Américas, «Declaración de Santiago y Plan de Acción», Santiago de Chile, 19 de abril de 1998.
41. Mary Beth Sheridan, «Mexico Proposes Immigration Pact To Cut Down Third-Country Passage», *The Washington Post*, 5 de abril de 2001, p. A3.

© **TERESA**, 2001.