



Derechos humanos y flujos migratorios en las fronteras de México

DERECHOS HUMANOS Y FLUJOS MIGRATORIOS
EN LAS FRONTERAS DE MÉXICO

Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), a través de la Oficina de la UNESCO en México, Presidente Masaryk 526, 3er. piso, col. Los Morales Polanco, deleg. Miguel Hidalgo, c.p. 11560, México, D.F., tel: (5255) 5230 7600, con la participación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad Iberoamericana, sede Ciudad de México. Las ideas y opiniones expuestas en la presente publicación son las propias de sus autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la UNESCO.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la presentación de los datos que en ella figuran no implican de parte de la UNESCO, ninguna toma de posición respecto al estatuto jurídico de los países, ciudades, territorios o zonas, o de sus autoridades, ni respecto al trazado de sus fronteras o límites.

© 2003 (UNESCO)

Derechos Reservados.

Publicación gratuita, prohibida su venta.

Cuidado de la edición: *Ricardo Bonilla*

Composición tipográfica: *Estirpe, concepto e imagen.*

Ninguna parte de esta obra puede ser reproducida o transmitida, mediante ningún sistema o método, electrónico o mecánico, con fines de lucro.

Impreso y hecho en México / *Printed and Made in Mexico*

Índice

Presentación	IX
Introducción	XIII
I. Causas y efectos de las migraciones en México y América Central	
Causas, tendencias y políticas migratorias en América Latina en la última década: México y América Central <i>Lelio Mármora</i>	3
La paradoja de la autolimitación de la soberanía: Derechos humanos y migraciones internacionales <i>Jorge Bustamante Fernández</i>	35
Los advenedizos no somos nosotros <i>Gustavo Iruegas</i>	71
Políticas migratorias y derechos humanos <i>Magdalena Carral Cuevas</i>	81
II. Derechos humanos de los migrantes y violencia en las fronteras	
Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente Americano <i>Juan Manuel Sandoval Palacios</i>	95
La migración en la frontera sur: Su violencia y sus delitos <i>Patricia Salcido</i>	143

Situación migratoria y violación de los derechos humanos de migrantes en tránsito por Guatemala <i>Jessica Solano Divas</i>	151
III. Normatividad internacional y prácticas migratorias: incongruencias y desafíos	
Seguimiento a la violación de derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en el proceso migratorio regional <i>Carol Lisseth Girón S.</i>	175
Política migratoria y derechos humanos en México <i>Jaime Rochin</i>	195
Actores sociales y espacios de participación en la agenda migratoria de México <i>Rodolfo Casillas R.</i>	203
Discriminación y racismo en las migraciones <i>Raúl Ramírez Baena</i>	215
IV. Derechos laborales y sociales de los migrantes	
Derechos laborales de los inmigrantes en México: La Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias y el modelo de regulación laboral mexicano <i>Octavio Cantón Jaramillo</i>	225
El nuevo entorno de las relaciones laborales en Estados Unidos: Un retroceso en los derechos humanos de los migrantes mexicanos. El caso de los trabajadores agrícolas <i>Cecilia Imaiz B.</i>	235

Derechos lingüísticos y educativos para niños indígenas migrantes <i>Georganne Weller</i>	257
v. Migración desde una perspectiva de género	
Cruzando umbrales: La vivencia del embarazo en migrantes indocumentadas de origen nahua residentes en California <i>María Eugenia D'Aubeterre Buznego</i>	273
Genero y migración <i>Martha Villarreal</i>	293
Vulnerabilidad, riesgos y derechos humanos en los proyectos migratorios femeninos <i>María da Gloria Marroni</i>	303
Directorio de participantes	323

Presentación

El avance en los procesos de democratización de América Latina ha creado nuevas condiciones y plantea nuevas alternativas de alianza y cooperación, en la lucha por construir sociedades con plena vigencia de los derechos humanos.

La tradicional distinción entre el Estado como única fuente de violaciones a los derechos humanos y la sociedad civil como su defensora, se ha flexibilizado, porque el juego democrático permite decantar una nueva línea divisoria entre actores estatales y sociales aliados para la promoción de los derechos humanos y actores aún comprometidos con inercias autoritarias, que perviven tanto en el Estado cuanto en la sociedad civil.

En ese nuevo contexto, el 12 de marzo de 2002 se firma el “Convenio de Colaboración para el Desarrollo de un Programa de Actividades sobre Derechos Humanos”, entre la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (SRE), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Iberoamericana (UIA), sede Ciudad de México, y la Representación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura en México (UNESCO).

En los considerandos del Convenio se expresó:

“El espíritu de colaboración entre instituciones universitarias, organismos públicos e instituciones internacionales en la creación y difusión del conocimiento y, en particular, del saber de los derechos humanos;

La Declaración de México 2001, aprobada en la Conferencia Regional sobre Educación en Derechos Humanos para América Latina y el Cari-

be, así como los diversos mecanismos internacionales relativos a la educación y a los derechos humanos, ratificados por el Estado mexicano;

Que la educación en derechos humanos es, en sí misma, un derecho fundamental y un deber del Estado y de sus instituciones;

Que los derechos humanos constituyen un tema fundamental de la agenda nacional e internacional, así como un conocimiento indispensable para académicos, profesores, alumnos, funcionarios de instituciones públicas y privadas, funcionarios internacionales y población en general;

La necesidad de vincular la docencia en derechos humanos con la investigación y la difusión como elementos indispensables de rigor académico y contenido democrático para contrarrestar los peligros de ambigüedad y manipulación”.

En el mencionado Convenio se definió como objetivo general “contribuir a la producción y difusión de conocimientos en áreas críticas, para sustentar acciones y apoyar políticas de mejoramiento de la situación de los derechos humanos en México y América Latina y el Caribe, así como ayudar a construir indicadores en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC)” y, como uno de sus objetivos específicos, “publicar los resultados del proyecto y difundirlos”.

Han pasado dieciocho meses desde la firma del Convenio y en el marco de su ejecución se han desarrollado varias actividades, entre las que se encuentran los siguientes Seminarios Internacionales: “Obstáculos a la Eficacia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina”; “Derechos Humanos y Flujos Migratorios en México y América Central” y “Educación Superior en Derechos Humanos en América Latina y el Caribe”.

El Consejo Académico que coordina el proyecto, integrado por representantes de las cuatro instituciones que participan en él, definió los temas de esos encuentros académicos en función de la prioridad otorgada al campo de los DESC, a la educación en derechos humanos y a la necesidad de relevar la problemática de los grupos sociales vulnerables en el espíritu de la Conferencia Mundial de Durban, con una perspectiva analítica y práctica, en la que se articulen diagnósticos y propuestas de políticas.

En las mencionadas reuniones se congregaron decenas de profesores e investigadores universitarios, funcionarios gubernamentales, expertos de organismos internacionales y líderes de las organizaciones de la sociedad civil de México y América Latina y el Caribe.

La coordinación del proyecto definió como una de sus prioridades recoger lo común y lo diverso de las situaciones existentes sobre cada uno de los temas, por lo cual entre los participantes estuvieron representantes de diversas regiones de México y de países centroamericanos, caribeños, andinos y del cono sur.

Los ponentes, comentaristas y participantes en los debates en conjunto presentaron una suma importante de conocimientos académicos, y de experiencias prácticas en la elaboración e implementación de políticas tanto desde el Estado como desde la sociedad civil, en distintos contextos económicos, sociales y políticos.

El cúmulo de las ideas vertidas en los análisis y en las proposiciones representan un aporte al desarrollo de la cultura de derechos humanos, al mejoramiento de las estrategias públicas para mejorar algunas situaciones críticas y a la docencia e investigación en derechos humanos a nivel superior, por lo que las instituciones firmantes del convenio consideramos indispensable publicarlas y difundirlas en tres libros, como una contribución al debate en el seno de gobiernos, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

México, D.F., septiembre de 2003

Gonzalo Abad-Ortiz

Representante de la Organización de las Naciones Unidas
para la Educación, la Ciencia y la Cultura en México

Patricia Olamendi

Subsecretaria para Temas Globales y Derechos Humanos
de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México

Juan Ramón de la Fuente

Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México

Enrique González Torres, S.J.

Rector de la Universidad Iberoamericana, sede Ciudad de México

Introducción

Las migraciones internacionales son una de las paradojas de este nuevo siglo. La agenda internacional y las agendas nacionales de los estados, así como el flujo de información cotidiana de los medios, están dominados por la idea de la globalización, entendida como abatimiento de fronteras nacionales.

El capital financiero internacional y los flujos informativos y comunicacionales, circulan libre y globalmente.

El crimen organizado planifica y ejecuta globalmente sus actividades aprovechando las facilidades que le brindan las tecnologías electrónicas y los mercados financieros desregulados.

Se desarrollan tendencias a la liberación del comercio y de las inversiones, y a la circulación libre de tecnologías.

No obstante, el sujeto humano, que es el actor fundamental de los colosales cambios tecnológicos, culturales, sociales e institucionales de nuestro tiempo, está excluido de los beneficios de la libre circulación en un planeta cada vez más integrado en lo financiero y comunicacional.

En efecto, mientras más se desarrollan tendencias a la creación de diversos mercados de dimensión planetaria, el mundo, simultáneamente, se aleja cada vez más de la posibilidad de un mercado laboral planetario.

Paradójicamente, las migraciones laborales y de otra índole no integran la agenda económica del mundo. Apenas sí, en algunos casos, son parte de la agenda social y, crecientemente, pasan a integrar la agenda policial, junto a fenómenos como el terrorismo y el narcotráfico.

Pero la paradoja tiene sus explicaciones prácticas que no son éticamente aceptables.

En lo económico la criminalización de las migraciones actúa como un mecanismo adicional de disciplinamiento de la fuerza de trabajo global a las necesidades utilitarias del capita. Mientras mayor es el número de migrantes indocumentados, mayores son las posibilidades de contratar fuerza de trabajo con remuneraciones por debajo de la ley y de aumentar las utilidades, la rentabilidad y la competitividad de las empresas que los contratan.

Mientras mayor es la selectividad en la absorción de mano de obra legalizada desde el tercer mundo, mayores son las posibilidades de legitimar la llamada fuga de cerebros hacia el primer mundo.

Los migrantes en nuestro tiempo son también portadores de un fenómeno cultural nuevo, cual es la transnacionalización de las identidades y el desarrollo de una identidad múltiple, en la cual la topogamia es sustituida por la topoligamia, como fuente de identidad.

Las tendencias al creciente mestizaje étnico y cultural, propio de un mundo globalmente integrado, encuentran en los migrantes sus mejores portadores.

Los migrantes son productos y diseminadores de varias de las características de la actual modernidad, por eso viajan a donde están las oportunidades, compenetrados con el “sentido común” que transmiten los medios de comunicación, creadores de la imagen de que ya vivimos en un mundo plenamente globalizado.

Las redes de solidaridad en las que se apoyan los migrantes indocumentados en su peregrinar por varios países, en el camino hacia el lugar elegido, son creaciones sociales, al margen de los gobiernos, como expresión de la importancia creciente de la sociedad civil y la pérdida de significación de los estados.

La migración internacional actual es una forma silenciosa de rebelión de la masa social no política, contra una situación general adversa sin perfilar con claridad a ningún enemigo. Son un flujo de personas que transitan de sociedad a sociedad, soslayando al Estado por sin rebelarse contra él.

En su larga travesía los migrantes indocumentados reafirman su pertenencia a un mundo multicultural y mestizo, descubren nuevas especificidades culturales y formas de organización social, preservan sus raíces e incorporan otras nuevas. Aún antes de llegar al país-

meta viven en proceso simultáneo de cambio y confirmación identitaria.

Este tipo de migración cumple varias funciones: selecciona, cohesiona e integra al grupo que vive la migración ilegal. El terruño originario pervive en el migrante, pero deja de ser su único horizonte vital de pertenencia.

La migración internacional es un estado de tensión en el campo de las identidades nacionales, donde convergen la vida cotidiana de los lugares de tránsito y destino de manera asimétrica, paradójica e indeterminada.

Cuando logra concluir su viaje y llegar a su destino, el migrante ilegal continúa como indocumentado, formando parte de redes sociales informales, construyendo visiones nuevas del mundo que no son las del país receptor ni las del país de origen, sino una aglomeración de valores en la que confluyen su identidad local, valores del país del que es ciudadano, las identidades que conoció y de las que se impregnó en su travesía y las del país donde finalmente se establece.

Alcanza su meta inicia otro vía crucis: ser un habitante sin ciudadanía es una sociedad de ciudadanos y un trabajador sin derechos en estado de derecho.

Cuando, hace cincuenta años, Franz Fanon escribió “Los condenados de la tierra”, el ensayista calificaba de ese modo a los pobres de los países coloniales, que unían a las carencias propias de la pobreza, la ausencia de identidad nacional y de ciudadanía y estaban, en sus aldeas, marginados de todo contacto con la modernidad.

Los migrantes, en cambio, son productos de la actual “modernidad compleja” y ayudan a tejer sus representaciones y significaciones, pero son los nuevos condenados de la tierra, porque un indocumentado es un sujeto que aunque maneja los códigos propios de la nueva modernidad, carece de todos los derechos proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Las migraciones internacionales se han convertido también en un instrumento adicional de presión de los países del primer mundo sobre los países del tercer mundo, junto con el pago de la deuda, las condiciones del comercio internacional, la disputa por los recursos naturales y la lucha contra el crimen organizado y el terrorismo.

Pero el fenómeno migratorio no sólo es un componente conflictivo de la agenda de las relaciones entre el primer y el tercer mundo, sino

también de las relaciones entre países del tercer mundo, que suelen reproducir respecto del tema conflictos e inequidades semejantes a las que se dan en las relaciones Norte-Sur.

Para analizar este vasto asunto en sus múltiples significaciones se realizó el Seminario Internacional, cuyas ponencias e intervenciones recoge este volumen.

Se eligió a México como punto focal de las discusiones por ser un país productor, receptor y espacio de tránsito para flujos migratorios entre el sur y el norte del continente americano, es decir del tercer al primer mundo y entre países del tercer mundo y, también, porque la apertura de las autoridades migratorias del Estado y la densidad de sus instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil permitían un abordaje abierto y rico del tema.

Durante tres días se expusieron y debatieron diez y ocho intervenciones organizadas alrededor de cinco temas:

1. Causas y efectos de las migraciones en México y América Central
2. Derechos humanos de los migrantes y violencia en las fronteras
3. Normatividad jurídica y prácticas migratorias: incongruencias y desafíos
4. Derechos laborales y sociales de los migrantes
5. Migración desde una perspectiva de género

En el seminario participaron como ponentes, comentaristas y debatientes autoridades migratorias de México, funcionarios de procuradurías de derechos humanos de México y Guatemala, académicos y líderes de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tema migratorio de México, centro y Sudamérica. La ausencia de representantes del Estado, la academia y la sociedad civil de los Estados Unidos, fue una debilidad inevitable y sensible del evento.

Las visiones, perspectivas y diagnósticos de los participantes fueron diferentes, como podrá apreciarse leyendo sus intervenciones.

No obstante, luego de los debates hubo acuerdos generales respecto de propuestas que puedan ser parte de la agenda latinoamericana de políticas públicas en materia de migraciones.

Esas proposiciones, resumidamente expuestas, son las siguientes:

1. Los gobiernos deben superar las decisiones unilaterales que atacan los derechos humanos de los migrantes y aumentan el número de indocumentados.

2. Con base a acuerdos bilaterales y multilaterales se deben crear mecanismos de protección a los migrantes y buscar equilibrios que superen la actual crisis de la gobernabilidad migratoria.
3. Es necesario definir políticas de Estado para el uso adecuado de las remesas de modo que ellas puedan ser invertidas productivamente.
4. Las políticas migratorias deben diseñarse y ejecutarse mediante una acción conjunta del Estado, la academia y la sociedad civil.
5. La educación en derechos humanos de los funcionarios respectivos, debe ser parte de la política migratoria
6. Las distintas dependencias concernidas en el fenómeno migratorio, como son, en el caso de México, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación y el Instituto Nacional de Migración, deben profundizar su coordinación interinstitucional en el campo de la política migratoria.
7. Conjuntamente el Estado y la sociedad civil deben combatir la corrupción de las autoridades migratorias y a las bandas de traficantes de personas.
8. Se debe vigorizar el ejercicio del artículo no. 36 de la Convención de Viena, que señala que las redes consulares deben brindar protección a sus connacionales y las autoridades locales deben dar aviso inmediato a la representación diplomática del país de origen, cuando se produce una detención.
9. Las Constituciones Nacionales de los países latinoamericanos y sus Leyes Nacionales de Población deben incluir el reconocimiento de los derechos de los migrantes consagrados en las convenciones internacionales suscritas por estos países.
10. Se debe terminar de inmediato con la actual tendencia a la militarización de las fronteras, porque el tema migratorio debe ser parte de la agenda diplomática, económica y social de los países, más no parte de la agenda policial y antiterrorista de los mismos.
11. Todos los países latinoamericanos, honrando sus compromisos internacionales, deben cumplir y demandar de los países del primer mundo el cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el caso de los migrantes.
12. El migrante documentado o indocumentado es un sujeto humano al que le corresponden todos los derechos que el avance de la

conciencia ética de la humanidad ha permitido consagrar en múltiples convenciones internacionales.

El seminario, cuyas ponencias y resultados recoge este volumen, se realizó en las instalaciones de la UNAM, con la colaboración decisiva de la doctora Gloria Ramírez, coordinadora de la Cátedra unesco de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, quien participó también en la organización y edición de este libro.

I. Causas y efectos de las migraciones en México y América Central

Causas, tendencias y políticas migratorias en América Latina en la última década: México y América Central

Sumario:

- I. Introducción
- II. Causas actuales de las tendencias migratorias en América Latina
- III. Cambios en las tendencias de los flujos migratorios en América Latina
- IV. Los cambios en las políticas migratorias
- V. Los consensos y acuerdos migratorios intergubernamentales
- VI. El impacto de los acuerdos internacionales en las migraciones
- VII. Conclusiones y perspectivas

Causas, tendencias y políticas migratorias en América Latina en la última década: México y América Central

Lelio Mármora

I. Introducción

Durante la última década del siglo XX, los flujos migratorios latinoamericanos presentaron una serie de cambios y una clara tendencia creciente de emigración generalizada hacia los Estados Unidos y Europa. Esta tendencia está directamente asociada a la limitada capacidad de los países de la región para generar puestos de trabajo productivos, a los crecientes niveles de desempleo, a la concentración del trabajo en el sector informal y a una profundización de la brecha de ingresos. Las respuestas institucionales de los gobiernos frente a los procesos migratorios han presentado importantes cambios, tanto en términos de las políticas nacionales como en la proliferación de acuerdos bilaterales y de consensos multilaterales. El efecto de estos cambios, así como el de aquéllos derivados de los distintos procesos de integración económica regional, no parecerían haber tenido influencia en la retención de población potencialmente migrante, y aún no resulta clara su incidencia en un mayor respeto por los derechos humanos de los migrantes. Las políticas que siguieron a los atentados del 11 de septiembre no sólo aumentan estas dudas sino que también hacen temer sobre un retorno al unilateralismo que pone en cuestión los avances hacia una gobernabilidad migratoria consensuada observables en la década del noventa.

II. Causas actuales de las tendencias migratorias en América Latina

Las causas de las actuales tendencias migratorias de la región pueden ubicarse en la “agenda pendiente” (Ocampo, 2001), económica y social, con que América Latina se encuentra al finalizar la década del noventa y el inicio del nuevo siglo. Los primeros años de la década del noventa, brindaron un optimismo generalizado a la región latinoamericana, cuando la apertura comercial, la liberalización de los mercados financieros nacionales y la creciente liberalización de los flujos de capital, acompañada en algunos casos por reformas estructurales de los sistemas tributarios y amplios procesos de privatización, permitieron corregir los desequilibrios fiscales, terminar con la inflación, aumentar las exportaciones y los flujos de inversión extranjera directa, así como reforzar e iniciar procesos de integración económica. No obstante, el resultado ha sido frustrante en términos de crecimiento económico, transformación productiva, aumento de la productividad y disminución de las desigualdades (CEPAL, 2001), con un producto regional que a comienzos de la década del setenta se incrementaba en torno al 6% anual; hacia fines de esa década se redujo al 1.5% y que cayó a cero durante los ochenta. En los primeros años de los noventa mostró una recuperación que alcanzó al 3%, llegando a su máximo en 1997 con un 5.3%, para caer en 1988 y llegar a 1999 con un crecimiento negativo en casi toda la región latinoamericana, que se recuperó débilmente en el 2000. (Franco y Sáinz, 2001).

El año 2001 mostró un nuevo estancamiento de las economías de la región registrándose, en el primer trimestre de 2002 un crecimiento negativo del (-0.8%). Según el informe de la CEPAL sobre la situación y perspectivas económicas de América Latina y del Caribe para 2001-2002, la diferencia actual con la crisis de los años noventa es que la ola recesiva está afectando a todos los países de la región, lo que representa una contracción del 3% del PIB regional en relación con el mismo periodo de 2001. Asimismo, el referido informe indica que esta situación “pone en clara evidencia la brecha entre las expectativas surgidas del nuevo modelo económico aplicado en la región durante el decenio de los 90 y las perspectivas actuales de crecimiento, brecha que despierta una serie de interrogantes sobre la sostenibilidad económica y social de los patrones actuales de desarrollo. (CEPAL, 2002:10).

En América Central el Mercado Común Centroamericano ha realizado algunos progresos en términos de zona libre de comercio, así como ha avanzado, a excepción de Honduras, en el establecimiento de parámetros del arancel externo común. Este proceso de integración parecería estar tratando de compatibilizar la integración hacia adentro y hacia afuera. Lo que aún no se sabe es el efecto económico y social que tendrá la eliminación de los subsidios a las exportaciones en las zonas francas en 2003 (CEPAL, 2001). No obstante los avances e interrogantes acerca de este proceso, su incidencia sobre las migraciones no aparece como determinante de causas o modificaciones en los flujos observados en la última década. Dichas migraciones habrían estado determinadas en mayor medida por otras causas, tales como: el desplazamiento de población, producto de procesos de exclusión social y política; el establecimiento de modalidades de producción y consumo que van en detrimento del ecosistema; reformas institucionales que modificaron el papel del Estado como generador de empleos, proveedor de servicios y regulador de los mercados, lo cual ha incidido sobre las condiciones de vida, trabajo y reproducción de la población; la flexibilización laboral y sus efectos en las condiciones de los mercados de trabajo, y la reducción de las distancias geográficas en términos culturales, como efecto de la globalización. (CELADE/CEPAL, 1999).

Las causas de los movimientos migratorios que en décadas anteriores estaban en gran medida vinculados con movimientos forzados como consecuencia de los conflictos armados, en la actualidad estarían determinados por variables tales como las condiciones macroeconómicas, la dinámica de los mercados de trabajo, el desequilibrio entre el crecimiento demográfico y la capacidad de crear empleo, la distribución inequitativa del ingreso y la exclusión de amplios sectores de la población. (Maguid, 2001).

Con relación a los mercados de trabajo, pueden identificarse tanto fuerzas de atracción de los países más desarrollados como de expulsión desde la mayoría de las naciones centroamericanas (excluyendo Costa Rica en particular). En estas naciones, a diferencia de la evolución observada en Canadá y los Estados Unidos, durante las dos últimas décadas se observa una disminución de los salarios reales, una expansión del desempleo y un aumento de la proporción de empleos en segmentos de menor productividad media. (CEPAL, 1996). Esta situa-

ción se ha agravado en los rebrotes de recesión en 1995 y 1996, que rápidamente descargaron sus consecuencias sobre el empleo.

Dentro del proceso económico caracterizado por este marco recesivo, los mercados de trabajo han mostrado una limitada capacidad para generar puestos de trabajo productivos, crecientes niveles de desempleo, concentración de puestos de trabajo en el sector informal y una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y la no calificada. (Ocampo, 2001).

En los últimos años, en la región de América Central, la migración laboral responde en gran medida a la pérdida de tierras, primeramente por la guerra y luego por el modelo económico impulsado por los gobiernos, que tuvo como consecuencia el traslado de un considerable número de mujeres, niños y niñas; campesinos y campesinas. A ellos se suman otros sectores de la población que desde la segunda mitad de los noventa advierten una disminución considerable de sus ingresos y la consecuente necesidad de incorporar cada vez más miembros de la familia al mercado laboral para subsistir.

Con el intento de inserción de las economías locales en las dinámicas de apertura y globalización, se instauran cambios en el mercado laboral y en las migraciones de trabajadores. Los sectores orientados al mercado externo, sobre todo la agroexportación, son los que más han generado empleo (a excepción de Nicaragua por la crisis del sector moderno agrícola); hay un considerable crecimiento del empleo en el sector terciario, causado en gran medida por el deterioro en el sector público. Asimismo la crisis en el sector de subsistencia agrícola, provoca el fenómeno de la descampenización, generando un importante movimiento de población hacia las urbes y la proliferación de bolsones de rezago de migrantes en tránsito concentrados en las inmediaciones de las ciudades. Por último, es de destacar el aumento del empleo informal, sobre todo en El Salvador y Nicaragua, donde ha alcanzado niveles estructurales.

Hacia fines de los noventa en América Latina, al desacelerarse el crecimiento, se elevaron las tasas de desempleo abierto y los porcentajes de trabajo asalariado no permanente, así como el número de trabajadores sin contrato de trabajo y sin seguridad social, (Altenburg *et al.*, 2001) en el 2002 el porcentaje de un 9% de desempleo representa un nuevo nivel máximo del mismo en la región. Por otra parte, en los Estados Unidos habría aumentado la demanda de mano de obra, “po-

larizada” entre aquella que busca niveles de alta calificación y la que requiere trabajadores con escaso entrenamiento, disponibles para empleos temporales de alta rotación, sin protección laboral, los cuales no son atractivos para la población nativa. Por otro lado, desde 1992 se ha observado una recuperación sostenida de este tipo de demanda, (Zuckermann, 1997) estimándose que el promedio anual de puestos de trabajo no agrícolas generados en los Estados Unidos entre 1994 y 1996 alcanzó a alrededor de 3 millones de personas, rebajando el crecimiento anual de la población en edad de trabajar, que fue de 1.3 millones durante ese trienio. (Escobar, 1998).

Por el contrario, si bien las tasas de desempleo abierto no parecen excepcionalmente elevadas en México y Centroamérica –salvo en Panamá y Nicaragua– la baja productividad de algunos empleos y los bajos salarios serían indicativos de una subutilización de la mano de obra. (CEPAL, 1999). Otro elemento a considerar entre las causas o facilitantes de las migraciones desde América Central y México hacia los Estados Unidos es el reforzamiento de redes migratorias con estrategias diseñadas para anular los efectos de las políticas restrictivas en este campo. (CEPAL, 1999). Por último, son de señalar los efectos negativos que los desastres naturales (por ejemplo, el Huracán *Mitch*) y ciertas modalidades de desarrollo económico han tenido sobre el medio ambiente, en especial la degradación de suelos que estaría directamente vinculada con la pobreza y las condiciones básicas para la emigración, tanto interna como externa.

III. Cambios en las tendencias de los flujos migratorios en América Latina

Para el análisis de los cambios en los flujos migratorios de América Latina durante la década del noventa es necesario tener en cuenta el contexto de los flujos tradicionales en la región y la acentuación de los mismos, encontrando nuevas tendencias que se manifiestan en el incremento del movimiento migratorio no limítrofe interlatinoamericano, la disminución de algunas corrientes limítrofes, el asentamiento de nuevos flujos migratorios latinoamericanos hacia fuera de la región, así como la desaparición de corrientes inmigratorias extrarregionales tradicionales hacia América Latina y la aparición de nuevas inmigraciones.

Con relación al mantenimiento y acentuación de corrientes emigratorias tradicionales, cabe destacar, en primer lugar, el aumento permanente y acentuado en las últimas décadas de la emigración desde México, el Caribe y América Central hacia los Estados Unidos. En la década del ochenta, más de la tercera parte de la migración legal a los Estados Unidos llegó del Caribe, y se calcula que actualmente entre el 80% y el 90% de la ilegal se genera en esa región y en México. En ese contexto, en las dos últimas décadas los dominicanos se convirtieron en el segundo grupo de inmigrantes caribeños en los Estados Unidos, después de los cubanos.

Hacia 1990 se contabilizaban como principales países de migración caribeña hacia los Estados Unidos: Cuba, con 736 mil 974 personas; República Dominicana, con 347 mil 858; y Haití, con 225 mil 393. (IOM, 2000) Puerto Rico es considerado un caso particular, debido a su condición política de estado libre asociado a los Estados Unidos, encontrando en 1998 que, siendo su población de 3 millones 800 mil, otros 2 millones 700 mil se hallaban en los Estados Unidos. Con relación a la migración mexicana hacia los Estados Unidos, que se remonta a las primeras décadas del siglo, su evolución ha ido permanentemente en aumento. Así, de 2 millones 199 mil 221 mexicanos registrados en los Estados Unidos en 1980, la cifra pasa a 4 millones 298 mil en 1990, y a 7 millones 500 mil en 1998, representando el 8% de la población migrante en los Estados Unidos, con lo que la siguiente distribución sería de 2 millones de naturalizados, 3 millones de migrantes legales y 2 millones y medio de migrantes en situación irregular. (IOM 2000). Datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), revelan que en el 2000 residían en Estados Unidos 8.2 millones de personas nacidas en México entre las edades de 15 y 44 años. Cerca de 3 millones son indocumentados. (Foro de Migraciones, 2000-2001)

También las migraciones desde América Central hacia los Estados Unidos se incrementaron en las últimas décadas, encontrando que, del millón 100 mil migrantes centroamericanos llegados a ese país en los últimos 175 años, el 90% arribó desde 1980 (IOM, 2000). Las guerras civiles de los 80 en El Salvador, Honduras y Nicaragua, así como los desastres naturales tales como el huracán *Mitch* en 1998 han causado, además de las crisis económicas, fuertes desplazamientos de población hacia el norte.

Entre 1980 y 1990 se triplicó la cantidad de emigrantes hacia los Estados Unidos; El Salvador fue el país que más contribuyó a ese in-

cremento con el 40% del total de los emigrantes extrarregionales. Cerca de 1.2 millones de centroamericanos, un 4.5% del total de la población de la región, vivían en los Estados Unidos en 1990 (OIM, 2000). Según los datos del último censo aplicado en los Estados Unidos, esa cantidad se aproxima a 1.6 millones de personas. El principal grupo de inmigrantes centroamericanos son los salvadoreños, que contribuye con el 41.3% de la emigración; aunque en los distintos periodos la emigración se incrementó desde Guatemala y Honduras. A inicios de los noventa, los salvadoreños contaban con poco menos de 500 mil inmigrantes en los Estados Unidos, mientras que otras poblaciones centroamericanas, como los guatemaltecos y nicaragüenses, aumentaron más de tres veces y los hondureños estuvieron cerca de ese factor (2.8) (Villa y Martines, CELADE, *sf*).

Asimismo, en todos los países que reciben remesas desde los Estados Unidos, principalmente El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, se registró un notable incremento entre 1991 y 1998. Según diversas proyecciones, no se preveía en 2001 una disminución de esos flujos, aunque algunos cálculos puedan señalar que, como consecuencia de los actos terroristas del 11 de septiembre en Nueva York, se han restringido las posibilidades de ingreso y empleo para los inmigrantes centroamericanos. (Morales Gamboa, 2002).

Con relación a Canadá, los datos indican que se incrementaron los flujos migratorios provenientes del Caribe, América Central y América del Sur, pero las magnitudes son menores con respecto a los Estados Unidos, probablemente debido a las políticas migratorias de dicho país. Por ejemplo, en 1996 se registran en Canadá 40 mil migrantes salvadoreños, mientras que el censo de Estados Unidos registra 465 mil 433 salvadoreños. Canadá recibe población del Caribe anglófono (Jamaica, Trinidad y Tobago y Guyana) porque tiene convenios de trabajo a término. Sigue en importancia Haití, que es considerada una corriente tradicional. Desde la década del ochenta, Canadá recibe inmigrantes desde El Salvador y Guatemala. Es mínima la inmigración de América del Sur. (Pellegrino, 2000).

También tradicionales corrientes migratorias limítrofes interlatinoamericanas se han mantenido durante la última década, tales como las de Nicaragua hacia Costa Rica; las de haitianos hacia República Dominicana, estimada en 500 mil personas (IOM, 2000); en el Cono Sur, los bolivianos y paraguayos hacia la Argentina, con un total aproximado

de 250 mil y 150 mil, respectivamente, y de brasileños hacia Paraguay con diversas estimaciones que están entre las 150 mil y 250 mil personas. (Palau y Heikel, 1999).

Con relación al incremento del movimiento migratorio no limítrofe interlatinoamericano, este fenómeno, que de ninguna manera alcanza las magnitudes de las migraciones tradicionales señaladas, tiene sin embargo una importancia creciente, cuantitativa y cualitativamente. Cabe señalar nuevas corrientes, como las del Caribe hacia Venezuela, (Suárez Sarmiento, 2000) o bien, recientemente, hacia la Argentina, asociada esta última al tráfico de mujeres desde República Dominicana.

Otro proceso importante de la última década es el de la emigración peruana, que ha eclosionado no sólo hacia destinos tradicionales como los Estados Unidos, sino también a diferentes países latinoamericanos, entre los que se incluyen prácticamente todos los de la región. (Torales, 1993). El conflicto armado que se desarrolla en Colombia también ha impulsado nuevas corrientes limítrofes y no limítrofes desde ese país, del cual habrían partido en los últimos tres años alrededor de 600 mil personas.¹ En cuanto a la disminución de corrientes limítrofes tradicionales interlatinoamericanas, en términos generales puede decirse que es otro hecho constatable en las dos últimas décadas (Pellegrino, 2000). Entre ellos, pueden destacarse las migraciones laborales desde Colombia hacia Ecuador y Venezuela, las cuales se estarían revitalizando en la actualidad, pero con las características de desplazamiento forzoso de población.

Procesos de disminución son también claramente visibles en las clásicas corrientes de migración limítrofe desde Chile y Uruguay hacia la Argentina. La citada disminución se habría transformado, a partir de los últimos meses de 2001, en un verdadero retorno de migrantes limítrofes chilenos, paraguayos y bolivianos a sus respectivos países, debido al aumento de la desocupación y a la devaluación de la moneda argentina, lo cual restringe directamente la posibilidad de envíos de remesas a los países de origen.

En lo que respecta a la región de América Central en el decenio 1990-2000, se registran cambios constantes en las tendencias migratorias, a saber:

¹ De acuerdo a los saldos de entrada y salida de colombianos computados por la Dirección de Extranjería del Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia (DAS).

1. Hasta 1995 se observa una disminución de la importancia relativa de las migraciones intrarregionales, causada por los programas de retorno de población refugiada en países extrarregionales;
2. Mientras que en la segunda mitad del decenio hay un repunte de las migraciones intrarregionales, sobre todo migraciones fronterizas, principalmente terrestres;
3. Tratándose tradicionalmente de una región expulsora de población, en el periodo que nos ocupa, se observa una reducción de la tasa negativa de migración para el conjunto de la región;
4. En contraposición con la década anterior, donde los movimientos poblacionales estaban determinados por las guerras y conflictos armados internos principalmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua; la década que tratamos se caracteriza por la migración laboral;
5. Se observan además, cambios en la composición de la población migrante, agregándose a la tradicional población de braceros, y campesinos, algunos sectores de trabajadores estatales, obreros industriales, empleados de servicios y un significativo aumento de mujeres migrantes, y
6. El establecimiento de nuevas lógicas territoriales en relación a los mercados laborales, generan cambios de los lugares de origen y destino de la población, con el aumento del empleo informal (sobre todo en El Salvador y Nicaragua, en éste último ha alcanzado niveles estructurales), y el consiguiente aumento de emigración. (Morales Gamboa, 2002).

Otro fenómeno observable en las últimas décadas es el incremento o aparición de corrientes migratorias desde América Latina hacia otras regiones. Tal es el caso de la migración desde Brasil a Japón, calculada por algunas fuentes en alrededor de 150 mil personas (Patarra y Baeninger, 1996), y de Brasil hacia los Estados Unidos, donde se calcula un *stock* actual de 700 mil brasileños (Baeninger, 2000).

Asimismo, se ha registrado en los últimos años un incremento de las emigraciones de latinoamericanos hacia España e Italia, que se consolidan como lugares de destino. La presencia de ecuatorianos en España constituye una de las fuentes de mano de obra más importante en las zonas agrícolas del sur de ese país. También peruanos, colombianos y dominicanos se han constituido en corrientes establecidas hacia estos países europeos, a las cuales se ha agregado la creciente emigra-

ción de argentinos y uruguayos, como efecto de la crisis económica de estos países en los últimos años de la década del noventa. En términos porcentuales, en España la migración latinoamericana se incrementó en 1999 un 13.5% respecto del año anterior y en 2000, un 19.9%, con un crecimiento de 33 mil 255 personas, para un total de 199 mil 964 migrantes de ese origen en el año 2000. Las mayores cifras de migraciones latinoamericanas en España (año 2000) las presenta Ecuador, con 30 mil 878 residentes con permiso y un crecimiento del 138% entre 1999 y 2000, al que le sigue Perú, con 27 mil 888 residentes pero con un incremento estancado, al igual que la República Dominicana, con un total de 26 mil 481 personas. Los colombianos, que registran la cifra de 24 mil 702, han tenido un crecimiento interanual del 81.2%, y las otras tres nacionalidades destacables son Cuba, Argentina y Brasil, con menos de 20 mil residentes. (Delegación de Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, España, 2000).

Por último, cabe destacar la aparición y desaparición de corrientes inmigratorias extrarregionales hacia América Latina. La migración desde Europa occidental se agotó luego de los últimos flujos hacia Venezuela en la década del setenta. Por otro lado, una corriente proveniente de Europa del Este se ha ido desarrollando desde la caída del muro de Berlín, mientras que las migraciones provenientes de Asia, particularmente coreanos y chinos, se mantienen en un proceso en el que, muchas veces, los países latinoamericanos son una etapa en una emigración que continúa hacia el norte (Mera, 1997). Asimismo, un creciente flujo de recursos humanos altamente calificados, vinculados con la instalación de empresas multinacionales, se observa en los países con crecimiento sostenido en los últimos años.

IV. Los cambios en las políticas migratorias

En el campo de sus políticas migratorias, los gobiernos latinoamericanos estarían en una suerte de transición aún no definida entre las políticas nacionales y la búsqueda de nuevas alternativas. El cambio de políticas es mucho más claro con respecto a la emigración de nacionales. Desde la posición tradicional de desligamiento de responsabilidades con relación a los emigrados, se han ido consolidando políticas cada vez más comprometidas con los nacionales en el exterior. Los

gobiernos de los países de origen demuestran una creciente preocupación por los efectos de los emigrados, tanto en los lugares de llegada como en el propio país desde donde partieron.

Así, tanto los mecanismos de transferencia de remesas como el destino que éstas tienen (en el caso mexicano, el 80% va al consumo directo) son temas cada vez más importantes en el marco de las políticas gubernamentales. Otro aspecto importante con relación a los efectos de la emigración en los países de origen es el de la posibilidad de votar desde el exterior en las elecciones nacionales del país de origen. Este derecho ya ha sido otorgado en América del Sur por países como Brasil, Argentina, Colombia, Perú y Venezuela; se encuentra en vías de implementación en República Dominicana y es objeto de debate en otros países latinoamericanos como Chile y Uruguay.

Por otro lado, el principio de la posibilidad de “doble nacionalidad”, tradicionalmente negada por la mayoría de los gobiernos latinoamericanos a sus ciudadanos de origen, es otorgado en países con fuertes corrientes emigratorias hacia el exterior, como Colombia, México y República Dominicana. Este principio abre las puertas de la participación política de los emigrados en sus países de residencia, sin necesidad de negar su propia nacionalidad.

Otro aspecto que hace a la mayor intervención de los países de origen es el de la defensa de los derechos humanos de sus emigrados. En ese sentido, la presencia activa de los gobiernos de estos países se ha podido apreciar desde las cumbres presidenciales hasta la adopción de nuevas políticas consulares “proactivas” o de programas de revinculación con los nacionales en el exterior. El caso de México es destacable en el plano de la protección consular, con medio centenar de consulados instalados en los Estados Unidos. Estos consulados incluyen programas de defensa legal para las víctimas de violaciones de los derechos humanos y programas dirigidos a los menores migrantes y a las adopciones internacionales, así como una asistencia jurídica a sentenciados a muerte. Otro país que inició recientemente una política consular proactiva fue Brasil, cuyos principales contingentes migratorios se encuentran en Nueva York, Miami y Boston, en Estados Unidos, y Ciudad del Este, en Paraguay. Los programas de vinculación con los nacionales en el exterior han sido desarrollados en los últimos años por varios países de la región, entre los que se destacan Chile, El Salvador, México, Perú, Venezuela y Colombia (Granés *et al.*, 1998),

encontrando también actividades relacionadas con estos objetivos en la Argentina, Uruguay y Brasil.

Con relación a las políticas de inmigración el proceso es más complejo. Los gobiernos de la región, al igual que en otras partes del mundo, parecerían cabalgar entre el mantenimiento de las ya tradicionales políticas restrictivas y la búsqueda de nuevos espacios y alternativas. La lógica restrictiva establecida en la década del 30, en función de la protección de los mercados laborales golpeados por la crisis y con altos índices de desocupación, se ha extendido hasta la actualidad con diferentes fundamentos. (Mármora, 1995). La llamada “década perdida” del ochenta, coincidente con la lenta recuperación de la institucionalidad democrática en varios países de la región, vuelve a trasladar el eje de la restricción migratoria a la “protección de la mano de obra nativa”. Argumento que continúa como sustrato de base en la década del noventa, en la cual surgen además dos nuevas supuestas amenazas provenientes de las migraciones: el uso intensivo de los servicios de salud y educación, y los problemas de seguridad asociados al aumento del narcotráfico y del terrorismo internacional. Este último problema se estableció como un elemento prioritario en las nuevas políticas a partir de los actos terroristas del 11 de septiembre. Estos hechos van a incidir en las actuales y futuras políticas migratorias internacionales en una dimensión cada vez mayor.

El desarrollo de políticas basadas en estas lógicas de restricción con diferentes argumentos, sumado a la crisis económica generalizada en la mayor parte de los países de la región, a la continuidad de los procesos migratorios, algunos instalados desde hace más de medio siglo, y a la aparición de nuevas corrientes, a veces pequeñas pero de alta visibilidad, ha provocado lo que se ha dado en llamar “crisis migratoria” en casos como el europeo (Hollifield, 1997; Wihtol De Wenden, 1999) y que aquí se podría categorizar como crisis de “gobernabilidad” migratoria.²

² Por “gobernabilidad migratoria” se entiende la posibilidad de los gobiernos de conciliar las características, causas y efectos de los movimientos migratorios con las expectativas y demandas sociales sobre los mismos, y las posibilidades reales de los Estados para darles respuestas (Calcagno y Mármora, 1993). Al igual que cualquier otra forma de gobernabilidad, la migratoria se fundamenta en dos condiciones esenciales que ha de cumplir cualquier gobierno para que su existencia no sea precaria: la legitimidad y la eficacia. (Arbos y Giner, 1993). A su vez, la legitimidad se asienta por lo menos en tres requisitos: la equidad, la legalidad y la transparencia, mientras que la eficacia se basa en la información objetiva para la toma de decisiones, la adecuación permanente de la normativa y la modernización de la administración migratoria. (Mármora, 1997).

Esta crisis se manifiesta en diferentes situaciones que hacen tanto a la cuestión misma de las migraciones, como a problemas más amplios que abarcan las sociedades nacionales y las relaciones entre países. Por mencionar las más visibles, se pueden señalar: el aumento de la irregularidad migratoria, el incremento de las situaciones de xenofobia y discriminación, el aumento del “negocio de las migraciones”,³ la incongruencia entre políticas migratorias y los espacios regionales de integración económica, los problemas de relaciones bilaterales entre países con flujos migratorios fronterizos, y las contradicciones entre las políticas migratorias y los requerimientos de mano de obra y recambio poblacional.

Las respuestas gubernamentales ensayadas frente a estas crisis se han enfrentado a grandes dificultades debido a la “unilateralidad” con que han sido concebidas y aplicadas. (Sassen, 1996). Frente a esta situación, los gobiernos han incrementado las modalidades bi y multilaterales para su tratamiento.

V. Los consensos y acuerdos migratorios intergubernamentales

Tanto las nuevas y viejas situaciones migratorias, como los cambios en la percepción del fenómeno y en la capacidad política autónoma de los Estados frente a los movimientos migratorios, han incrementado la búsqueda de consensos bilaterales y multilaterales entre los países y dentro de las diferentes regiones. Estos consensos, más o menos formalizados, van constituyendo un nuevo tipo de gobernabilidad migratoria contemporánea entre las naciones. Sus principales formas son las de consensos y acuerdos bilaterales y multilaterales alrededor de las cuestiones directamente migratorias, o frente a aquellas relacionadas con las mismas, tales como la seguridad social, la salud o la educación de los migrantes. (Mármora, 1994).

³ Se entiende por “negocio de las migraciones” a diferentes formas de lucro ilegal, con migrantes tales como tráfico de personas, corrupción administrativa gubernamental y privatizaciones sobrevaluadas de actividades, a saber, elaboración de documentos, controles fronterizos, informatización de datos, etc.

A. Los acuerdos bilaterales

Durante los últimos cincuenta años, el consenso bilateral migratorio se ha manifestado a través de convenios destinados a restringir los movimientos migratorios, regularizar a los migrantes en situación irregular, promocionar las migraciones, establecer áreas de libre circulación, facilitar el retorno o proteger los derechos de los migrantes.

En un análisis sobre 168 convenios bilaterales identificados en el último medio siglo, pueden distinguirse aquéllos firmados entre países latinoamericanos o bien entre estos países y otros extrarregionales. De los convenios citados, el 42% fueron firmados entre países latinoamericanos y un 58% con países de otras regiones.⁴ Si se analizan las características de los convenios bilaterales estableciendo tres períodos, uno desde la postguerra hasta 1973, otro entre 1973 y 1990, y un tercero desde 1991 al 2000, pueden observarse algunas características distintas en la última década.

En primer lugar, es de destacar que el 50% de los convenios identificados se han firmado a partir de 1991, lo cual demuestra un claro incremento de esta vía de acción para el tratamiento de la cuestión migratoria entre los países de la región. Por otra parte, así como en la postguerra predominaban los convenios de promoción y libre circulación, referidos a facilitación de visas, en la última década surgen los convenios destinados a la readmisión de migrantes en situación irregular, el 47% de los convenios firmados entre países latinoamericanos y otros, y los de retorno asistido, en tanto aumentan los convenios de regularización de migrantes en situación irregular, especialmente entre los países latinoamericanos.

En la década del noventa son de destacar, en América del Sur, los acuerdos establecidos entre Colombia y Ecuador y los recientemente firmados por Argentina con Bolivia, Perú y Paraguay. Entre agosto y septiembre de 2000 diferentes acuerdos fueron firmados entre Colombia y Ecuador. Entre ellos se firmaron el Estatuto Migratorio Permanente y el Memorando de Entendimiento entre los Viceministros de Relaciones Exteriores de las dos repúblicas sobre el Procedimiento para el Tratamiento del Fenómeno del Desplazamiento en zonas de

⁴ Los datos presentados son avances de una investigación en curso de la oficina regional de la OIM en Buenos Aires.

frontera. El objetivo de estos convenios es que se conviertan en un instrumento que permita avanzar en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes y asegurar que se aborden de manera compartida todos los aspectos derivados de dicha problemática.

La característica más importante de los acuerdos de Argentina con Bolivia, Perú y Paraguay es que a través de ellos los gobiernos delegan y garantizan la regularización de aquellos nacionales de cada país que se encuentren en el otro de forma irregular. En este caso, la protección del migrante se da de hecho y de derecho, con la intervención directa del gobierno de origen de los migrantes.

Otras cuestiones destacables de estos últimos convenios es que incorporan en sus artículos, a pesar de no haber sido ratificada por los gobiernos, las disposiciones de la “Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias” y las disposiciones de los Convenios y Recomendaciones de la OIT. En América Central, el 6 de enero de 1993, se firmó el convenio entre Costa Rica y Nicaragua para regular las migraciones laborales fronterizas, orientado a la regulación de las migraciones laborales entre los dos países. El objetivo principal de este convenio fue el de frenar la migración ilegal y sin control. El convenio establece mecanismos para regular el ingreso y permanencia de trabajadores migrantes nicaragüenses a través de las formas de contratación, los procedimientos migratorios y las condiciones laborales. Durante la IV Reunión Binacional Nicaragua-Costa Rica, en 1997, se establecieron acciones específicas respecto de la documentación de los migrantes incluidos en dicho convenio. (OIM, 2001).

En el caso de América del Norte, en la última década se ha avanzado con una serie de acuerdos entre México y los Estados Unidos. Así, pueden mencionarse el Memorándum de Entendimiento para la Protección de Nacionales de 1996; el Memorándum para Mecanismos de Consulta en el Interior de 1998, que permite a los cónsules mexicanos reunirse con los agentes migratorios estadounidenses frente a problemas concretos de los migrantes y abre el acceso de los cónsules a los centros de detención; el Memorándum de Entendimiento del Consejo Nacional de Población con el INS (Immigration and Naturalization Services) de 1998, para intercambio de información sobre mercados de trabajo; el Memorándum de Entendimiento y Cooperación contra la Violencia Fronteriza de 1999; el Memorándum de Entendimiento de los Servicios de Migración y el INS de 2000, en materia de rescate de migrantes;

y el mecanismo de revisión de la violencia fronteriza de 2000, donde los cónsules revisan, junto a los fiscales, los casos detectados.

En las relaciones bilaterales de México con los países centroamericanos caben destacar las comisiones binacionales establecidas entre México y Guatemala, Honduras y El Salvador. También se puede señalar la importancia que se ha otorgado al tema migratorio en convenios bilaterales más generales, tales como el Convenio Integrado de Cooperación entre la República de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, suscrito en 2000, cuyo artículo 6° establece la firma de un acuerdo migratorio con el objeto de facilitar las labores de los funcionarios especialistas en misiones de trabajo vinculadas a dicho convenio.

En la misma perspectiva se destacan los avances realizados entre Haití y República Dominicana en el marco de la Comisión Mixta Bilateral entre ambos países. En ese contexto, se encuentra el Memorándum de Entendimiento para Asuntos Migratorios, suscrito en junio de 1998; el Acuerdo sobre los servicios Postales para Asuntos Migratorios de junio de 1998; el Protocolo de Entendimiento sobre los Mecanismos de Repatriación de diciembre de 1999, y la Declaración sobre las Condiciones de Contratación de sus Nacionales de febrero de 2000. (Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores, Santo Domingo, 2000).

Con relación a los convenios firmados entre gobiernos latinoamericanos y otros extrarregionales, se destacan los establecidos últimamente con España por parte de Ecuador y Colombia, en los cuales se incluyen tanto elementos de regularización como de promoción, a través de la identificación de migrantes laborales latinoamericanos en función de las demandas de mano de obra insatisfechas detectadas en España. Más allá de los convenios formalizados, son relevantes en la región latinoamericana los avances bilaterales como el de Brasil y Paraguay, a través del Encuentro Bilateral sobre Migraciones de San Pablo, en junio de 2000; las acciones conjuntas de la Argentina y Chile orientadas al establecimiento de la libre circulación entre estos dos países; así como los encuentros binacionales sobre migraciones realizados entre Ecuador y Perú; o los de Venezuela y Colombia, entre otros.

B. Los acuerdos multilaterales

El tratamiento multilateral de la cuestión migratoria tiene, al igual que los convenios bilaterales, una larga tradición en la región latinoameri-

cana. Los consensos y acuerdos multilaterales migratorios, en todo el mundo, se han desarrollado de diferentes formas y con distintos objetivos. Así, pueden mencionarse acuerdos multilaterales orientados a aspectos específicos, como la libre circulación de personas en un espacio regional determinado o la atención consular a latinoamericanos en el extranjero,⁵ los acuerdos sobre migraciones incluidos en espacios de integración regional, y los procesos *ad hoc*, denominados “procesos consultivos regionales”.

Con respecto a los acuerdos de libre circulación, éstos se inician en la década del sesenta, destacándose el convenio internacional terrestre firmado entre Argentina, Brasil y Uruguay con la adhesión de Chile, Paraguay y Perú, en 1966, o posteriormente, el convenio para facilitar el tránsito de personas entre Argentina, Bolivia y Perú en el corredor interoceánico de los Libertadores, en 1988. Por otra parte, en la región latinoamericana pueden identificarse tres casos de inclusión de la variable migratoria en espacios de integración regional: el de la Comunidad Andina, formalizado en el Instrumento Andino de Migraciones Laborales; el de América Central, desarrollado a través de la Organización Centroamericana de Migraciones (OCAM) y, en el Cono Sur, a través de su inclusión en las diferentes comisiones del Mercosur.

La experiencia más antigua que vincula la cuestión migratoria con la integración regional y que presenta un mayor grado de formalización ha sido el Instrumento Andino de Migraciones Laborales, que forma parte del Convenio Simón Rodríguez de Integración Sociolaboral, suscrito por los países del Acuerdo de Cartagena el 26 de octubre de 1973. El Instrumento Andino de Migraciones Laborales, que tuvo su mayor aplicación durante la década del setenta, para pasar luego a un estado de baja actividad, ha sido recuperado en los últimos años con el objetivo de la libre circulación de personas en la región andina. (López Bustillo, 2000). En este marco son de destacar los últimos avances de la Comunidad Andina tales como: la Decisión 501 sobre Zonas de Integración Fronteriza de la Comunidad Andina, que en su literal e) promueve el libre tránsito, y propone armonizar, simplificar y eliminar los obstáculos que dificulten los procedimientos migratorios; la Decisión 502 sobre Centros binacionales de Frontera; la Decisión 503 sobre

⁵ Este caso es uno de los de más antigua referencia, y se encuentra en el “Acuerdo sobre Consúles de Caracas” de 1915.

el Reconocimiento de documentos de identidad; la Decisión 504 sobre Pasaporte Andino; y la Decisión 527 sobre Modificación de la Tarjeta Andina de Migración (TAM).

En el caso centroamericano, el avance multilateral en materia migratoria se establece a partir de la constitución de la Organización Centroamericana de Migraciones (OCAM), creada en la Reunión de Directores de Migraciones de América Central, en San José de Costa Rica, el 5 de octubre de 1990, en el marco de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), la cual va a fungir como Secretaría Técnica de la Organización, mientras que la OIM va a actuar como organismo técnico asesor. Es a través de la OCAM, transformada posteriormente en una instancia de la Reunión de Directores Generales de Migraciones, Centroamérica, 1992, donde se va a avanzar en diferentes áreas, tales como el control migratorio, la armonización de la normativa y la facilitación del tránsito fronterizo.

Así, en la región centroamericana, el tema del control aparece como actor principal en la reunión de los asesores legales de las Direcciones Generales de Migraciones, realizada en El Salvador en mayo de 1992, donde el objetivo básico será el “análisis del tráfico ilegal de personas por Centroamérica”.⁶ Aquí es importante recalcar que el control no se va a referir al ingreso de inmigrantes ilegales, sino al tránsito de éstos hacia los países desarrollados del norte, identificando como problemas, no el efecto que eventualmente el inmigrante ilegal pueda tener sobre los mercados de trabajo, sino “los problemas financieros de gastos de alimentación de los extranjeros detenidos”, “la corrupción de los funcionarios” y “las presiones políticas de los países de destino de los migrantes para los gobiernos del área”.

También en el marco de un proceso de integración, el Mercosur, la variable migratoria comenzó a ser tratada en ámbitos como el aduanero y el sociolaboral desde el inicio del Tratado de Asunción en 1991. (Mármora y Cassarino 1996). En el marco orgánico del Mercosur, el

⁶ En su capítulo sobre migración internacional, el programa de acción de la Conferencia establece como uno de los objetivos: “Fomentar la cooperación y el diálogo entre los países de origen y los países de destino a fin de maximizar los beneficios de la migración para los interesados y aumentar las probabilidades de que la migración tenga un impacto positivo en el desarrollo de los países de acogida y los países de origen”. (Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, Programa de Acción, El Cairo, 1994).

Subgrupo número 10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social; la Comisión Sociolaboral del Mercosur; el Grupo de Liberalización del Comercio de Servicios y el Foro Consultivo Económico y Social encaran la materia de las migraciones y la movilidad laboral desde las diferentes perspectivas y niveles de desarrollo.

C. Los procesos consultivos regionales

Si se entiende por procesos consultivos regionales aquéllos conformados alrededor de la voluntad de los gobiernos en un espacio regional, para la búsqueda de consensos generales e intercambio de información en un ambiente informal, abierto y no obligatorio (Klekowski von Koppenfels, 2001), en América Latina pueden identificarse en la actualidad: La Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) y el Foro Sudamericano sobre Migraciones.

Ambos procesos tienen claros antecedentes, tanto en su modalidad como en las diferentes características y factores que les dieron origen. El antecedente más importante a destacar en la región latinoamericana es el de las distintas conferencias regionales organizadas durante las últimas décadas por la actual Organización Internacional para las Migraciones (OIM), así como los seminarios regionales y la Conferencia Sudamericana convocados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estos antecedentes descartan las interpretaciones que ven a los procesos de consultas regionales en América Latina como una práctica que se inicia a mediados de la década del noventa y, por lo tanto, sólo como una respuesta original a las nuevas situaciones migratorias. Lo que se desarrolla, tanto a través del Proceso Puebla como del Foro Sudamericano, es una profundización y acción más sistemáticas de prácticas que ya se habían establecido en la región varias décadas atrás. En cuanto a los factores que dieron origen a ambos procesos, pueden diferenciarse los comunes a todos los procesos de este tipo desarrollados en diferentes partes del mundo y los específicos de cada uno de ellos.

Más allá de las causas, que hacen a la búsqueda de una mayor gobernabilidad migratoria, puede señalarse un factor directo que deviene de la Conferencia Internacional de Población de El Cairo en 1994 donde, al tratarse el tema de las migraciones internacionales, uno de los puntos de discusión fue la iniciativa de algunos grupos de go-

biernos para promover la realización de una Conferencia Internacional sobre Migraciones.⁷

1. Con relación al Proceso Puebla, el antecedente de la Conferencia de El Cairo es fundamental, ya que fue el gobierno de los Estados Unidos de América, en conjunto con otros, el que llevó adelante la propuesta de iniciar, en lugar de la conferencia, una serie de procesos regionales graduales que, una vez desarrollados, pudieran sentar las bases para una futura Conferencia Internacional sobre el tema. En cumplimiento de esta propuesta, es el gobierno de los Estados Unidos de América el que impulsa la Conferencia de Puebla en coordinación con los gobiernos de México y Canadá, incluyéndose a los países centroamericanos. A este antecedente internacional se agrega el inicio del NAFTA como acuerdo de libre circulación comercial, en el que se excluyó la circulación de personas aun cuando este último elemento fuera considerado una de las principales causas justificatorias del acuerdo.⁸

Con la ampliación de la convocatoria a los países centroamericanos (que ya habían desarrollado el programa de acción de la OCAM, el cual sirvió de base para algunas de las actividades propuestas en el Plan de Acción del Proceso Puebla) se dio comienzo a dicho proceso, dando respuesta al conjunto de lo que se consideraba el principal problema migratorio de la región: la migración irregular.

El Proceso Puebla se inició en el norte del hemisferio durante 1996, estando constituido por Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá,

⁷ El anuncio, en febrero de 1991, de que Canadá, México y los Estados Unidos negociarían un acuerdo de libre comercio, generó una serie de especulaciones sobre sus efectos en los movimientos migratorios. El presidente mexicano Salinas señaló que México prefería “exportar tomates y no recolectores mexicanos de tomates”; el presidente estadounidense Bush planteó que el NAFTA “es la única forma de disminuir las presiones migratorias” (Cornelius y Martin, 1993:485); y la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos concluyó que los efectos del NAFTA iban a permitir reducir el flujo de migrantes indocumentados. (Acevedo y Espenshade, 1992:735).

⁸ Al respecto, el Congreso de los Estados Unidos de América conformó, mediante el Acta de Control y Reforma Inmigratoria (IRCA) en 1986, la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, integrada por miembros de los partidos demócrata y republicano, con el objeto de examinar los factores que impulsaban la inmigración indocumentada hacia los Estados Unidos desde países del hemisferio occidental. En las recomendaciones del informe final que presentó en julio de 1990, la Comisión destacó la necesidad de un trabajo de cooperación con los países de origen de las migraciones para reducir el flujo de inmigrantes ilegales.

e incorporándose posteriormente la República Dominicana. Entre los precedentes más inmediatos del Proceso de Puebla, se encuentra también la creación, en 1990, de la ya mencionada OCAM, órgano regional formado por los directores de migración de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, cuyo objeto fue el de facilitar el desarrollo de iniciativas comunes relacionadas con el tema migratorio.

En febrero de 1996 se celebró la Cumbre de Presidentes de Tuxtla II, donde se abordó el tema migratorio de la región y se intentó brindar una respuesta integral a los movimientos de población. Puede considerarse que esta reunión es otro de los antecedentes que dieron origen a la Primera Conferencia Regional sobre Migración, celebrada en Puebla, México, en marzo del mismo año, en la que también participaron Estados Unidos y Canadá. En marzo de 2001 se realizó, en San José de Costa Rica, la VI Conferencia Regional,⁹ con una reestructuración del plan de acción sobre tres ejes temáticos: políticas y gestión migratorias, derechos humanos y migración y desarrollo.

2. El Foro Sudamericano sobre Migraciones¹⁰ también tuvo su referente en el compromiso asumido por los gobiernos en la Conferencia Mundial de Población de El Cairo pero, además, en el desarrollo de las acciones subregionales, multilaterales y bilaterales en marcha, tanto en la Comunidad Andina como en el Mercosur. En ese sentido, más que el inicio de un proceso de consulta, el Foro Sudamericano de Migraciones puede considerarse un intento de consolidación de los avances ya realizados a nivel subregional y, a partir de los mismos, su ampliación y programación sistemática en el ámbito de la región de América del Sur.

a. Características de los procesos consultivos

Si bien no existe una evaluación formal de los resultados de estos procesos, pueden señalarse algunos de los objetivos, actividades y

⁹ Compuesto por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

¹⁰ El “Foro Sudamericano de Migraciones” tuvo su inicio en Lima en 1999, con el “Encuentro Sudamericano sobre Migración, Integración y Desarrollo”, y su continuidad con las Conferencias Sudamericanas de Migraciones realizadas en Buenos Aires en 2000, Santiago de Chile en 2001 y Quito en 2002.

logros que permiten apreciar tanto sus elementos en común como sus diferencias. Como elementos comunes a ambos procesos pueden identificarse: el reconocimiento explícito, por parte de todos los gobiernos, de la estrecha relación existente entre las migraciones y el grado de desarrollo de los países, de la necesidad de migraciones ordenadas y en forma legal, y de la importancia del reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes. En términos operativos, pueden señalarse algunas actividades como la lucha contra el tráfico de migrantes, el intercambio de información, el fortalecimiento institucional de la administración migratoria y la armonización regional de las normativas sobre las migraciones y las políticas consulares.

En cuanto a los logros específicos con relación al movimiento o situación regular de los migrantes, la situación es diferente en cada proceso. En el caso del Proceso Puebla, el tema de las migraciones irregulares se ha mantenido como elemento prioritario en el desarrollo de las diferentes conferencias realizadas hasta la actualidad. Este tema ha sido vinculado en los diferentes encuentros y seminarios, tanto con el tráfico como con los derechos humanos de los migrantes. El proceso continúa asentado en un plan de acción con carácter de consulta, búsqueda de un lenguaje común entre los gobiernos e intercambio de información, y cuyos avances concretos más importantes se van reflejando en programas de repatriación de migrantes en situación irregular, programas contra el tráfico de personas y modernización de los sistemas de control de fronteras.

En el Foro Sudamericano, el centro de las prioridades se está definiendo alrededor de temas como el de la libre circulación en la región, ya tratado por la Comunidad Andina y del Mercosur, y la protección de los derechos humanos de los migrantes, con especial énfasis en los emigrantes sudamericanos hacia otras regiones. Asimismo, el tema del tráfico de personas hacia o desde la región fue señalado como importante en las conferencias realizadas. Su plan de acción está orientado alrededor de estos objetivos, incluyendo políticas consulares proactivas coordinadas, la elaboración de un protocolo sudamericano contra el tráfico y la profundización de la libre circulación de personas dentro de la región.

VI. El impacto de los acuerdos internacionales en las migraciones

Un tema recurrente en el análisis de las políticas migratorias es el referente al impacto de los acuerdos internacionales sobre las migraciones. En ese sentido, es importante distinguir las relaciones entre los acuerdos regionales de integración económica o comercial, y aquellos acuerdos bilaterales o multilaterales o procesos de consenso referidos específicamente a las migraciones. Con respecto a los primeros, los económicos o comerciales, corresponde a su vez diferenciar entre aquellos que incluyen el movimiento de personas como uno de los factores de la integración (Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano) y aquellos que no los incluyen (NAFTA). No obstante esta diferenciación, en términos generales las migraciones latinoamericanas estarían más vinculadas con los cambios económicos estructurales y de los mercados de trabajo, que con los espacios de integración comercial que se han desarrollado en los últimos años.

Con relación al NAFTA, éste no incluye la cuestión migratoria en forma explícita, pero la discusión sobre los impactos del acuerdo sobre los movimientos de personas ha sido y sigue siendo de gran importancia. Por otra parte, tanto el Mercosur como la Comunidad Andina incluyen la variable migratoria explícitamente. En el caso del NAFTA, el posible impacto que tendría sobre las migraciones dio lugar, durante su etapa inicial, a una serie de análisis y predicciones. Desde el inicio existió un consenso generalizado acerca de los efectos de expulsión migratoria que tendría sobre las áreas rurales mexicanas (Ortiz Miranda, 1993:17; Acevedo y Espenshade, 1992:734). No obstante estas predicciones, algunos analistas plantearon diferentes razones por las cuales no había que sobreestimar el impacto del NAFTA en la emigración rural de México. Sus argumentos se basaban en el hecho de que muchos habitantes rurales mexicanos ya habían diversificado sus fuentes de ingreso, y en que la zona de libre comercio podía inducir a más productores agrícolas estadounidenses a expandirse en México. (Cornelius y Martin, 1993:485-486).

Hubo distintas interpretaciones sobre el destino y los patrones migratorios de esta probable migración. En primer lugar, se planteó la inevitable migración rural-urbana hacia las ciudades mexicanas. (Ortiz Miranda, 1993:17). No obstante, debido a la poca posibilidad de absorción que tenían los mercados de trabajo urbanos, a pesar del probable

incremento de la demanda industrial que generaría el NAFTA, esos flujos se dirigirían hacia otros destinos. La atracción de la industria de las maquiladoras, en la frontera norte, podía ser otra posibilidad, considerando que habían generado 500 mil puestos de trabajo en la década del ochenta. Sin embargo, también era posible que los bajos salarios y las condiciones de trabajo que ofrecían constituyesen también razones para la emigración hacia los Estados Unidos.

Según las predicciones de diferentes analistas (Acevedo y Espenshade, 1992:776-740; Hinojosa Ojeda, 1994:263; Marshall, 1993:3), esta corriente emigratoria se incrementaría en los primeros quince años para estabilizarse luego. Análisis más recientes de los efectos del NAFTA en los flujos migratorios entre México y los Estados Unidos mantienen que las causas de esos movimientos no deben buscarse en el NAFTA, sino en los procesos subyacentes de transformación productiva. Más específicamente, las migraciones laborales de los últimos años entre estos dos países se podrían explicar por las transformaciones en la dinámica de los mercados de trabajo de ambos. Dichas transformaciones, según Canales (2000), se caracterizarían por una creciente polarización y segmentación de los mercados de trabajo en el lado estadounidense, así como por la precarización y empobrecimiento de las condiciones de empleo en México. Ambos procesos actuarían en una dinámica de expulsión-atracción migratoria independiente del acuerdo comercial existente entre los dos países.

VII. Conclusiones y perspectivas

El contexto latinoamericano ha sido escenario, en la última década, de procesos migratorios y respuestas institucionales con características similares a las de otras regiones del mundo, pero con causas y referentes históricos particulares. Al igual que en otras regiones, los flujos migratorios se han diversificado, y se plantean interrogantes sobre la relación de dichos cambios tanto con los procesos de globalización, como con los de integración regional. Asimismo, frente a la crisis de gobernabilidad observada en este ámbito, diferentes respuestas institucionales consensuadas están intentando superar a las políticas unilaterales en la materia.

Con respecto a la relación migración-globalización y migración-procesos de integración regional, quizás la experiencia latinoamericana

pueda compararse a la de otros países “emergentes” de otras regiones del mundo. La globalización económica manifiesta en los países de América Latina en programas de ajuste estructural, acompañados de políticas de privatización, apertura comercial y liberalización de los movimientos de capital, que permitieron una recuperación económica de los países latinoamericanos luego de la “década perdida” de los ochenta, se estancó a fines de la década del noventa con un inicio de recuperación, en algunos países, a partir de 2000. En este proceso, el balance social de los beneficios del crecimiento económico no parecería ser positivo, encontrando en la mayoría de los países de la región una evolución regresiva de los ingresos y del empleo, y un aumento de la precariedad laboral. Este deterioro de los mercados de trabajo se expresa a su vez en un aumento de los índices de pobreza, de la marginalidad social, de la inseguridad pública y en el descenso social de amplios sectores de la clase media. En este marco explicativo puede inscribirse el fuerte incremento emigratorio observado en América Latina en la última década. Es decir, que los efectos de la globalización económica han sido claramente expulsores de población en la mayor parte de los países de la región.

Con relación a la incidencia de los procesos de integración regional comercial en los movimientos de personas, quizás aún sea demasiado temprano para poder extraer conclusiones válidas. No obstante, es claro que no existe aún, salvo en algunos sectores de recursos humanos calificados, evidencia de que el aumento de la circulación de capitales, tecnología y bienes producto de los procesos de integración hayan tenido un efecto remarcable en las migraciones. La retención de población potencialmente migrante que se esperaba como consecuencia del desarrollo de estos procesos aún no es constatable.

Por otro lado, acompañando el aumento de los flujos migratorios latinoamericanos hacia otras regiones, en la década del 90 se destaca un concomitante aumento de las remesas de los migrantes hacia sus países de origen. Al igual que lo observado en otras partes del mundo estas remesas han permitido mejorar el bienestar actual de las familias de los migrantes, pero han tenido escasa repercusión como factores de desarrollo. Encontrando por otra parte que a largo plazo, por efecto de demostración, incitan a partir a otros miembros de familias aún no migratorias. (Tapinos, 2000).

Con relación a las respuestas institucionales de los gobiernos, se observa que durante la última década ha habido en los flujos migratorios latinoamericanos importantes cambios, que fueron acompañados por nuevas formas de percepción de la cuestión migratoria por parte de los gobiernos, así como por el inicio de nuevas políticas. Estos cambios, sumados al debilitamiento del poder de los estados sobre el movimiento de las personas y a la inclusión de nuevos actores sociales activos en la definición de políticas de cada país, han producido, al igual que en otras regiones del mundo, una “crisis de gobernabilidad migratoria”. Esta crisis muestra las cada vez mayores dificultades de los estados para gobernar las migraciones desde perspectivas unilaterales. Esta constatación ha incidido en el aumento de vías alternativas de gobernabilidad, tales como los acuerdos y consensos bi y multilaterales.

En América Latina, estas prácticas han sido desarrolladas en los últimos cincuenta años y se han incrementado en la década del 90, tanto a través de convenios y consensos bilaterales, como de la inclusión de la variable migratoria en procesos de integración subregional, o bien mediante la formalización de procesos consultivos como el denominado Proceso Puebla o el Foro Sudamericano sobre Migraciones Internacionales.

En términos del impacto que estas alternativas bi y multilaterales han tenido sobre las migraciones, se debería diferenciar su efecto en los flujos y/o en la gobernabilidad de las migraciones por parte de los países. Con relación a los flujos migratorios, ni los convenios y consensos migratorios, ni los acuerdos económicos y comerciales de integración regional, parecerían haber tenido un efecto importante. Los convenios y consensos, porque normalmente se han realizado para actuar sobre movimientos migratorios ya desarrollados.

Los procesos de integración regional económica, porque las causas que han actuado sobre los flujos migratorios están más vinculadas a las dinámicas macroeconómicas y a las transformaciones de los mercados de trabajo de estos países, que a los efectos económicos específicos de estos procesos de integración.

Con relación a la mejor gobernabilidad de las migraciones, es indudable que el gradual pasaje de políticas unilaterales a otras de consensos y acuerdos entre los gobiernos presenta un avance, tanto en la legitimidad como en la eficacia de estas políticas, basado en una creciente corresponsabilidad de los países de origen y destino en la cues-

ción migratoria, y un reconocimiento explícito del migrante como sujeto de los derechos humanos.

Es difícil pronosticar si los espacios multilaterales lograrán imponerse sobre las prácticas y políticas migratorias unilaterales o quedarán congelados en lo que Martín ha definido como una suerte de “hipocresía diplomática” (1989), o si los avances bilaterales lograrán superar las trabas de las administraciones legales o si, aun cumpliéndose los acuerdos bi o multilaterales, se conseguirá un verdadero pasaje de la “exhortación” a la norma; o cuál será el verdadero efecto sobre el migrante ¿más libertad de movimiento?, ¿más respeto a sus derechos humanos?, o ¿más restricciones? En este sentido, la analista Costa Lascoux señalaba que, cuando los gobiernos se reúnen, “es más fácil elaborar un acuerdo sobre un sistema coercitivo de control que una política común de asilo”. (1992).

No sólo la gobernabilidad basada en la unilateralidad, sino también la que se proyecta a través de consensos multi y bilaterales, pueden encontrarse con trabas y barreras en el camino que va del acuerdo a la aplicación de la norma. Con frecuencia el acuerdo es neutralizado por la reglamentación la cual es, a su vez, limitada por las normas internas nacionales que, a su vez, pueden estar condicionadas por presiones políticas y económicas. Por otro lado, la aplicación de la norma pierde muchas veces su sentido, ya sea por la corrupción administrativa y/o el prejuicio antimigratorio de los agentes responsables de su ejecución.

Por otro lado, el avance de gobernabilidad consensuada constatable en la década del 90 habría tenido un duro golpe luego de los atentados del 11 de septiembre de 2001, con el reforzamiento de las políticas restrictivas por parte de los Estados Unidos, el desconocimiento de derechos jurídicos de los migrantes en función las políticas de seguridad nacional y el congelamiento del acuerdo bilateral México-Estados Unidos, que iba a permitir la legalización de millones de mexicanos en situación irregular (la mayor concentración de ilegales del mundo en un solo país).

Bibliografía

- Acevedo, D. y Espenshade, T., "Implications of a North American Free Trade Agreement for Mexican Migration into the United States", en: *Population and Development Review*, vol. 18, núm. 4, 1992.
- Altenburg, T., Qualmann, R. y Weller, J. *Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente*, Serie Macroeconómica del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, Santiago de Chile: CEPAL, 2001.
- Baeninger, R., "Brasileiros na América Latina: o que revela o Projeto IMILA/CELADE", Seminário Internacional Migrações Internacionais- Contribuições para Políticas, Brasília: CNPD, 2000.
- Canales, A. 2000. "Migración y flexibilidad laboral en el contexto de NAFTA. Las migraciones internacionales 2000", en: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, 2000.
- CELADE/CEPAL, *Migración y desarrollo en América del Norte y Centroamérica: una visión sintética*, Santiago de Chile, 1999.
- CEPAL, *Situación y perspectivas. Estudio económico de América Latina y el Caribe 2001-2002*, Santiago de Chile, 2002.
- CEPAL, *Una década de luces y sombras: América latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, 2001.
- CEPAL, *Pasado, presente y futuro del proceso de integración centroamericano*, LC/MEX/L.500, 2000.
- CEPAL, *América Latina y el Caribe, 1980-1995. 15 años de desempeño económico*, (LC/G.1925), Santiago de Chile, 1996.
- Cornelius, W. y Martin, P., "The uncertain connection: free trade and rural Mexican migration to the United States", *IMR*, vol. XXVII, 1993.
- Delegación del Gobierno para la Extranjería y la Inmigración, *Anuario Estadístico de Extranjería*, España: Ministerio del Interior, 2000.
- Directores Generales de Migraciones, Centroamérica, "Políticas de control sobre las corrientes migratorias en Centroamérica", en: Seminario La migración internacional: su impacto en Centroamérica, San José de Costa Rica, 1992.
- Escobar, A., "Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica: elementos para una discusión", Conferencia sobre Migración y desarrollo en Centro y Norteamérica, México, 1998.
- Foro de Migraciones 2000-2001 Migración: México entre sus dos fronteras, 2002.

- Franco R., y Sáinz, P., “La agenda social latinoamericana del año 2000”, en: *Revista de la CEPAL*, núm. 73, abril, 2001.
- Granes, J.; Morales, A. y Meyer, J.B., “Las potencialidades y limitaciones de la red Celdas de investigadores colombianos en el exterior: los proyectos internacionales conjuntos, un estudio de casos”, en: Charum, J. y Meyer, J. B. (eds.), Bogotá: *El nuevo nomadismo científico, la perspectiva latinoamericana*, ESAO, 1998.
- Hinojosa Ojeda, R.1994. “L’acord de libre-échange nord-américain et les migrations”, en: *Migration et Développement*, Paris: OCDE, 1998.
- Hollifield, J., *L’immigration et L’état-Nation à la recherche d’un modèle national*, Paris-Montreal: L’Harmattan, 1997.
- IOM, *World Migration Report 2000*, IOM/United Nations, 2000.
- Klekowski von Koppenfels, A., “The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration”, en: *IOM Migration Research Series*, IOM, núm. 3, 2001.
- López Bustillo, A., “Perspectivas en el ámbito de las migraciones, derivadas del objetivo adoptado por el Consejo Presidencial Andino relativo a la conformación del Mercado Común Andino para el año 2005”, en: Seminario Internacional de Políticas Migratorias, Bogotá, 2000.
- Maguid A. 2001. *Gente en movimiento: Dinámica y movimiento de las migraciones internacionales en Centroamérica*, San José: OIM, (s/p).
- Mármora L., “Logiques politiques et intégration régionale”, en: *Revue Européenne des Migrations Internationales “Amerique Latine”*, vol. 11, núm. 2, Université de Poitiers, France, 1995.
- , y Cassarino, M., “La variable migratoria en el Mercosur (Su tratamiento y propuestas para la armonización de políticas)”, en: *Migraciones y Mercosur*, Comisión Episcopal para la Pastoral de Migraciones, Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones, noviembre, 1996.
- Marshall, R., “The implication of the North American Free Trade Agreement for workers”, Background, *Center for Immigration Studies*, núm. 2-93, 1993.
- Mera, C., *La emigración coreana en Buenos Aires: Multiculturalismo en el espacio urbano*, Buenos Aires, Eudeba, 1997.
- Morales Gamboa, A., “Situación de los trabajadores migrantes en América Central”, en: *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, núm. 53, 2002.

- Ocampo, J. A., "La agenda pendiente", en: *Notas de la CEPAL*, núm. 15, marzo, 2001.
- OIM, *Estudio binacional: Situación migratoria entre Costa Rica y Nicaragua*, Ginebra, 2001.
- Ortiz Miranda, C. "The North American Free Trade Agreement, Potential Migration Consequences", en: *Migration World*, vol. XXI, núm. 1, 1993.
- Palau, T. y Heikel, M. V., *Los campesinos, el Estado y la frontera agrícola*. Base-Pispal, Asunción, 1999.
- Patarra, N. y Baeninger, R. "Migracoes internacionais recentes: o caso do Brasil", en: Patarra, N., *Emigracao e imigracao internacionais no Brasil contemporaneo, Programa Interinstitucional e avaliacao e acompanhamento das migracoes internacionais no Brasil*. Campinas, 1996.
- Pellegrino, A., *Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes*. Documento de referencia, Versión Preliminar, CEPAL/CELADE- Información sobre la migración internacional en América Latina y el Caribe (1960-1990) en base a la información censal reunida en Santiago de Chile: Proyecto IMILA, 2000.
- Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores., Santo Domingo *Convenios bilaterales entre la República Dominicana y Haití*, Santo Domingo, 2000.
- Suárez Sarmiento, N., *Diagnóstico sobre las migraciones caribeñas hacia Venezuela*, PLACMI, OIM, 2000.
- Torales P., *Migraciones e integración en el Cono Sur (la experiencia del Mercosur)*. Buenos Aires: OIM, 1993.
- Villa y Martínez, CELADE, *Sf. Citado en Morales Gamboa, A. 2002, "Situación de los trabajadores migrantes en América Central"*, en: *Estudios sobre Migraciones Internacionales*, núm. 53, 1993.
- Wihtol De Wenden, C., *Faut-il ouvrir les frontières?* Paris: Press de Sciences PO, 1999.
- Zuckermann, M. 1997, "A second American century", en: *Foreign Affairs*, 77 (3) New York, 1999.

La paradoja de la autolimitación de la soberanía: Derechos humanos y migraciones internacionales

Sumario:

- I. Soberanía y derechos humanos
- II. Soberanía, derechos humanos y migración
- III. Relevancia teórica del diagrama para entender el presente
- IV. La corresponsabilidad de México en las muertes de migrantes en la frontera

La paradoja de la autolimitación de la soberanía: Derechos humanos y migraciones internacionales

Jorge Bustamante Fernández

I. Soberanía y derechos humanos

La noción de soberanía, como fue entendida desde el Renacimiento por Bodino, ha permanecido como base del derecho constitucional con pocas, aunque importantes variaciones, hasta épocas recientes. Poco a poco han ido cambiando las bases sobre las que, doctrinariamente, se ha sostenido la noción de soberanía. En su origen conceptual, la soberanía se derivaba de Dios. De ahí, el “derecho divino de los reyes”. La potestad soberana de los monarcas, en el origen de los Estados-Nación, derivaba su naturaleza dogmática del mismo origen en el que se basaba la iglesia católica como institución. La evolución de las relaciones internacionales y del derecho constitucional fue sustituyendo a la divinidad como fuente de la soberanía para luego imputársela al Estado-nación. Una vez que autores como Hegel construyeron el andamiaje teórico para sustituir a Dios como el origen de la soberanía del monarca y al Estado-Nación como su titular, los enciclopedistas completaron el camino de lo sagrado a lo profano que condujo “al pueblo” concebido como el origen de la soberanía y de ahí a la noción del gobierno democrático como “del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, consagrada por la mayor parte de las constituciones del mundo.

Es hasta la segunda parte del siglo XX que la noción de soberanía de los estados, como base de las relaciones internacionales, empezó a entenderse de manera menos absoluta y excluyente de como había sido entendida en siglos anteriores. Sobre tal proceso evolutivo se abundará en el presente trabajo.

Un parteaguas en esa diferencia substancial de la noción de soberanía respecto del pasado, fue el caso del *apartheid* en Sudáfrica. Durante muchos años, el gobierno de Sudáfrica defendió su régimen racista del *apartheid*, bajo la noción de ser una “cuestión interna” correspondiente a la soberanía de su país, con exclusión de la injerencia de otros países. Esta tesis, adicionada a la de aquellos que luchaban dentro de Sudáfrica y se oponían afuera contra el *apartheid*, eran “las fuerzas del comunismo internacional”, inhibió por un tiempo la reacción de la comunidad internacional. Conforme la violación a los derechos humanos, según eran entendidos por la Declaración Universal de la ONU, se hizo más sistemática dentro de Sudáfrica y más evidente fuera de ese país, surgió gradualmente el consenso en la comunidad de naciones de que el régimen del *apartheid* era contrario a los principios consagrados por la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, como base de la convivencia internacional y de los objetivos de paz para los que fue creada la Organización de las Naciones Unidas. A partir de ese consenso, se fue consolidando en la comunidad internacional un nuevo principio de derecho que vendría a modificar substancialmente la noción clásica de soberanía. Esto es el principio de que no hay soberanía que valga para justificar la violación sistemática de los derechos humanos. La implicación más importante de este nuevo principio en el derecho internacional, fue la de justificar jurídicamente la intervención o injerencia de otros países en aquellos asuntos definidos como “internos” por un país, que estuvieran asociados a la violación sistemática de los derechos humanos. En otras palabras, una violación sistemática de los derechos humanos dentro de un país, tolerada implícita o explícitamente por el gobierno, no puede ser defendida bajo el principio de la autodeterminación o de la no intervención extranjera en los asuntos internos de un país. De esta tesis no puede seguirse, como lo han intentado algunos autores, la tesis de un “derecho de injerencia”.¹ Mucho

¹ En un sentido jurídico estricto, este concepto implica un contrasentido. En su lugar debe entenderse el derecho de la comunidad internacional a establecer concertadamente las

menos cuando este supuesto derecho es usado unilateralmente por un país para justificar su intervención en los asuntos internos de otro.

En el caso del régimen del *apartheid* de Sudáfrica, la reacción de la comunidad internacional en su contra no partió de una iniciativa unilateral de parte de un país, sino del consenso que se fue construyendo gradualmente mediante los mecanismos que preceden habitualmente a la formación de acuerdos multilaterales, de los cuales se deriva la creación de foros internacionales de participación múltiple, de los cuales surgen conclusiones o resoluciones adoptadas de manera multilateral que dan lugar a seguimientos multilaterales, de los que se derivan los acuerdos o convenciones internacionales que son aprobados por un mínimo de países participantes y que después son ratificados por los órganos legislativos designados por las respectivas leyes constitucionales de esos países como condición necesaria y suficiente para considerar tales acuerdos internacionales como normas, con el mismo rango de obligatoriedad que las leyes internas derivadas de la ley constitucional.

El mal llamado “derecho de injerencia” surgió en la literatura de la década de los ochentas, debido a las plumas de Mario Bettati, profesor de derecho internacional público de la Universidad de París, y de Bernard Kouchner, uno de los fundadores de “Médicos sin fronteras”,² usualmente no ha sido precedido por un proceso formal análogo, al que sí han precedido a las acciones de una colectividad de países, en apoyo de acciones contra otro que ha sido acusado ante la comunidad internacional de tolerar violaciones sistemáticas a los derechos humanos.

Como quedó ilustrado con el caso de las acciones de la comunidad internacional en contra del gobierno de Sudáfrica, que pretendía defender el régimen racista del *apartheid* bajo la tesis de su “derecho soberano”, para decidir sobre sus “asuntos internos”, la comunidad internacional ha dejado bien clara la preeminencia de los derechos humanos sobre una noción absolutista y excluyente de soberanía, cuan-

condiciones bajo las cuales no es válido para un país defender, bajo el principio de la no intervención en asuntos internos, una práctica considerada por la comunidad internacional como contraria a los principios de convivencia internacional. En el fondo, ésta es la razón que sostiene el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas, que señala las condiciones para autorizar una intervención armada.

² Ambos se pronunciaron en contra del abuso de la noción clásica de la soberanía de los estados cuando ésta era usada “para sacralizar la protección de las matanzas”. Véase: Mario Bettati y Bernard Kouchner, *Le Devoir d'ingérence*, Paris, 1987.

do ésta se usa para dejar en la impunidad la violación sistemática de los derechos humanos. Para estos efectos se entiende que la definición de derechos humanos es la que quedó plasmada por consenso internacional en la declaración universal de los derechos humanos en la que se fundamentó la creación de la ONU.

II. Soberanía, derechos humanos y migración

Un principio jurídico aceptado por la mayor parte de las constituciones del mundo, es que todo país tiene el derecho soberano de controlar sus fronteras y de decidir quién puede entrar y quién no a su territorio.

De una manera análoga a la evolución del concepto de soberanía de una dimensión absoluta a una relativa, la noción de un ejercicio de esa soberanía, ligado al derecho de controlar las fronteras y de decidir y ejecutar la política nacional de inmigración, ha venido cambiando, de una rigidez absoluta, a una modalidad relativa, ligada a la evolución jurídica de los derechos humanos.

En ese proceso evolutivo se ha generado una aparente contradicción entre dos ejercicios de soberanía. Uno, derivado del derecho soberano de decidir y definir quién es nacional y quién es extranjero, ejercicio de soberanía del cual se deriva esa distinción plasmada en la mayor parte de las constituciones del mundo. Esa distinción, hecha como un ejercicio de soberanía, está ligada íntimamente al principio de que todo país tiene el derecho soberano de controlar sus fronteras y de decidir quién puede entrar y quién no, a su territorio. Obviamente, tal ejercicio de soberanía implica un derecho correlato que privilegia a los nacionales respecto a los extranjeros en su derecho a entrar libremente a su propio país, derecho del cual son excluidos por definición los extranjeros o inmigrantes, salvo ciertos requisitos. En esta distinción entre el derecho de los nacionales a entrar a su territorio con exclusión de los extranjeros, hay implícita una discriminación que es ampliamente considerada tan legítima como la noción de ejercicio de la soberanía de la cual se deriva. Si asumimos que detrás de toda discriminación hay implícito el establecimiento previo de una desigualdad social, en la distinción constitucional entre nacionales y extranjeros hay implícito el establecimiento de una asimetría de poder entre

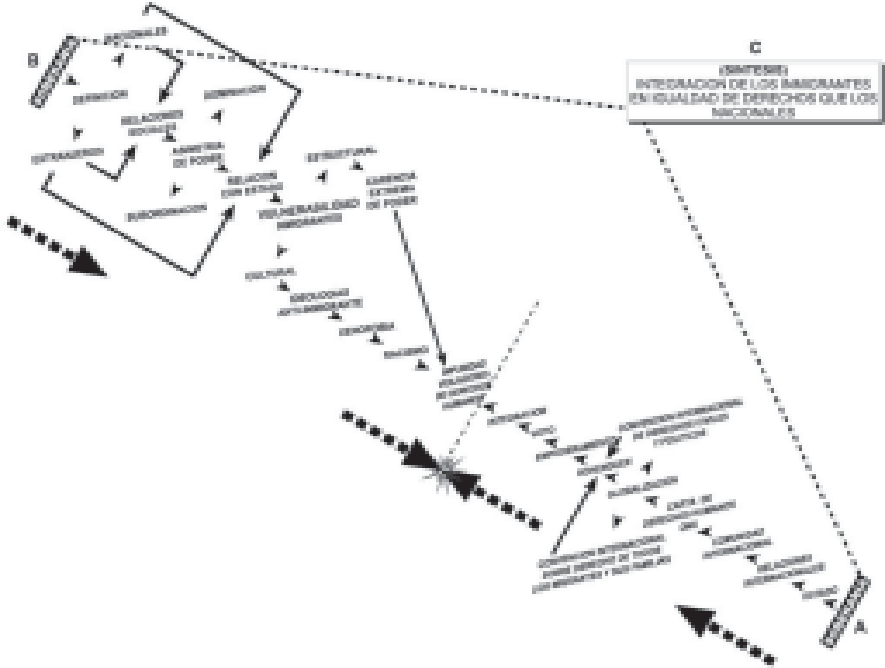
nacionales y extranjeros. Tal asimetría es concomitante a una condición de vulnerabilidad como sujeto de derechos humanos, de quien queda en la parte de menos poder en el establecimiento de tal asimetría.

Cuando tal asimetría de poder se traduce en un contexto de relaciones sociales entre nacionales y extranjeros-inmigrantes que es sancionada por el Estado mediante el establecimiento de accesos diferenciales para unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado, surge un marco jurídico de relaciones sociales que entra en contradicción con la noción más amplia de derechos humanos en la que no cabe una distinción entre nacionales y extranjeros.

Por ejemplo, si un país ha aceptado, en ejercicio de su soberanía, un compromiso jurídico derivado de su adhesión a un instrumento de derecho internacional, en virtud del cual acepta como su obligación, respetar los derechos humanos sin distinción de orígenes nacionales, al mismo tiempo que, en ejercicio de su soberanía, establece un programa de acciones para controlar sus fronteras del cual resulta indirectamente la muerte de migrantes que pretenden entrar al país sin la documentación migratoria correspondiente, se le podría ver a ese país en violación de los derechos humanos de los migrantes, cuando ese país que ha decidido controlar sus fronteras tomando medidas policiales para “desviar” el flujo de entrada de los inmigrantes indocumentados de una zona geográfica, a otra de su frontera nacional y, al poner en práctica esta decisión, induce a los migrantes a correr riesgos de muerte. Estará colocándose, entonces, en una situación de contradicción entre su derecho soberano a controlar sus fronteras y a decidir su política de inmigración, por una parte y, por otra, a romper el cumplimiento de la obligación contraída internacionalmente mediante la aprobación y la ratificación de respetar los derechos humanos; obligación contraída también en ejercicio de su soberanía. Ciertamente esta contradicción no implica que un país no pueda ejercer su derecho soberano a controlar sus fronteras cuando se ha comprometido a respetar los derechos humanos. Sólo quiere decir que las medidas que tome como parte de su política migratoria, tienen que llevarse a la práctica en absoluto respeto de los derechos humanos, cuando esto ha sido un compromiso contraído en un instrumento internacional, cuya adhesión y ratificación se hicieron también en ejercicio de su soberanía. En esta contradicción hay una paradoja, pues quiere decir que un Estado tiene el derecho soberano de auto limitar su propia soberanía.

Tal paradoja y tal contradicción se encuentran representadas en el diagrama siguiente:

Dialéctica de la vulnerabilidad de los migrantes internacionales



Este diagrama propone la contradicción dialéctica entre dos ejercicios de soberanía. Del lado izquierdo está la definición que un Estado hace, generalmente en su Constitución, sobre quién es un nacional y quién es un extranjero. Cuando esta definición legal es personificada por nacionales y extranjeros al entrar en una relación social, se convierte en un criterio de desigualdad. En la práctica de las relaciones sociales entre nacionales y extranjeros se va desarrollando un significado de sus interacciones, que es entendido intersubjetivamente por ambos actores de tal relación social. Este significado es lo que Max Weber entendió por *Gemeintenn Sinn*, o el sentido intersubjetivo compartido por los actores de una relación social. Tal como lo ha explicado Alfred Schultz, la intersubjetividad compartida es un resultado de la práctica repetida de una relación social en la que un actor dirige una acción hacia otro, cuyo sentido es compartido por ambos. Esto implica un

proceso sociocultural. En el caso de la relación social entre nacionales y extranjeros, así definidos por la ley, el sentido de su relación es el de una asimetría de poder. Una especie de valor entendido entre los actores de la relación social que comparten el mismo sentido de sus interacciones. En esa asimetría de poder, la probabilidad más alta es que el extranjero acabe en una posición de subordinación frente al nacional. Esta desigualdad o asimetría de poder, por lo general se ve sancionada por el Estado al dar un trato desigual a nacionales y extranjeros, equivalente a un acceso diferencial a los recursos públicos que favorece al nacional.

Concomitantemente a la sanción que el Estado hace del sentido de asimetría de poder que va a caracterizar a las relaciones sociales entre nacionales y extranjeros, surge una condición de *vulnerabilidad* de los extranjeros, igual a la diferencia o ausencia de poder, que los coloca en una posición de subordinación en sus relaciones sociales con los nacionales, se trate de individuos o instituciones.

Siguiendo el diagrama, se entiende por *vulnerabilidad estructural*, la condición de impotencia que se deriva de una asimetría de poder frente a otros que es sancionada por el Estado. Tal es el caso de los extranjeros/inmigrantes ante los nacionales, cuando el Estado establece una diferencia de la que se derivan privilegios para los últimos. En la medida en que tal diferencia se deriva o está apoyada en un ejercicio de soberanía del Estado, que se plasma en la ley constitucional, se genera una distancia que es transferida del ámbito jurídico al ámbito de las relaciones sociales, mediante una construcción social de esa distancia, que llega a definir la estructura de las relaciones sociales entre nacionales y extranjeros. En esa transferencia hay implícito un proceso de retroalimentación que está en la base de la explicación empírica del surgimiento del derecho y que va de la dimensión *de facto* a la dimensión *de jure* a la dimensión *de facto*.

Una parte importante de esa “transferencia” es el procesamiento cultural de la asimetría de poder que en el origen de las relaciones sociales entre nacionales y extranjeros fue establecido *de facto*, hasta que la “asimetría”, como hecho consumado, dejó de sostenerse en la fuerza, para pasar a ser sostenida por la norma, como valor entendido entre las partes de esa relación social, que implicó el cese de la resistencia a la asimetría de poder de parte de los sometidos mediante su aceptación de la norma. El resultado de ese procesamiento

cultural –que tiene lugar en el espacio de la sociedad huésped donde se llevan a cabo las relaciones entre nacionales y extranjeros concebidas desde su origen– es lo que en el diagrama se entiende por *vulnerabilidad cultural*. Esto es el conjunto de valores, ideas, prejuicios, ideologías, xenofobias y racismos que se van generando en la sociedad huésped acerca de los extranjeros/inmigrantes, que retroalimentan la “vulnerabilidad estructural”. La fuerza social de tal elemento cultural funciona tanto para la producción, como para la justificación, como para la reproducción de las condiciones de la vulnerabilidad estructural de los extranjeros/inmigrantes. En contraste con la “vulnerabilidad estructural”, que alude a una dimensión objetiva (el sometimiento de hecho que resulta de la relación entre nacionales y extranjeros en el país huésped), la “vulnerabilidad cultural” alude a una dimensión subjetiva, en la manera sociológica implicada por Pierre Bourdieu (1997, pp. 158-193) en su concepto de *habitus*. “La vulnerabilidad cultural” básicamente implica un producto del ejercicio de poder. Es decir, el poder implicado en cada justificación ideológica de la condición de subordinación a la que es sometido el inmigrante/extranjero, como resultado de su relación social con los nacionales en el país huésped. Se entiende entonces, que los prejuicios étnicos, la retórica antiinmigratoria, la xenofobia y el racismo caerían dentro del ámbito de la “vulnerabilidad cultural”. La importancia teórica de este concepto descansa no sólo en la función que desempeña en la reproducción social de las condiciones de la “vulnerabilidad estructural” sino también en la manera en que ambas dimensiones de la vulnerabilidad tienden a reforzarse entre sí, en el contexto social de las relaciones empíricas entre nacionales y extranjeros.

Como una ilustración del grado de dramatismo que llega a alcanzar esta virtual simbiosis entre esas dos dimensiones, se ofrece a continuación la narración de un incidente ocurrido en California.

Empezó en un camino de tierra en el norte del condado de San Diego en el área en que ese camino comunica Black Mountain con Rancho Peñasquitos. Ocurrió el 9 de noviembre de 1988. Ese día fueron descubiertos los cuerpos de dos migrantes mexicanos. Uno correspondió a Hilario Salgado Castañeda, de 22 años. El otro cuerpo fue de Matilde de la Sancha, de 18 años. Ambos migrantes y, en vida, se encontraban legalmente en Estados Unidos. Ambos habían recibi-

do permisos temporales para trabajar en Estados Unidos mientras que sus solicitudes de visa para residencia permanente habían sido admitidas y estaban en proceso de resolución. Las autopsias mostraron que ambos migrantes habían muerto por balas disparadas a corta distancia por un rifle de alto poder. Los detalles y las evidencias acerca de este crimen fueron conocidos a plenitud meses mas tarde. Sucedió que un joven de 17 años, de nombre Kenneth Alexander Kovzelove, les presumía reiteradamente a sus compañeros de armas en un campo de entrenamiento para paracaidistas del ejército de Estados Unidos, que él había matado varios mexicanos. La insistencia con la que Kovzelove presumía autoría de esas muertes como si se tratara de una hazaña, hizo que sus compañeros lo denunciaran a sus superiores. Cuando el asunto se hizo público, el joven Dennise Bencivenga de 19 años, se entregó a la policía de San Diego para confesar que él había acompañando a su amigo Kenneth Kovzelove sólo en lo que éste había llamado “una expedición para matar mexicanos”. En la escuela secundaria ambos jóvenes habían pertenecido a un grupo abiertamente racista asociado a los *skin heads*. De acuerdo con Bencivenga, él sólo acompañó a Kovzelove manejando una camioneta *pick-up* en la que Kovzelove iba en la parte de atrás, armado con un rifle de alto poder fabricado en Corea. Las declaraciones de Bencivenga dieron lugar al arresto de Kovzelove. Éste fue sometido a juicio y sentenciado a 50 años de prisión por homicidio premeditado. Durante su juicio, Kovzelove declaró que él odiaba a los mexicanos y que se había enlistado en el ejército porque estaba convencido de que tarde o temprano Estados Unidos tendría que invadir México militarmente. Kovzelove declaró que no quería perderse la oportunidad de participar en tal acción militar y decidió prepararse para la invasión de México. Declaró en el juicio que el día del asesinato de los dos migrantes “su válvula de presión que contenía su violencia se encontraba totalmente abierta”. Agregó que hubiera deseado que 50 mexicanos se le hubieran venido encima de manera que él los hubiera liquidado a todos con su rifle de alto poder.

Cuando el juez de la corte Superior de San Diego, William D. Mudd, pronunció la sentencia condenatoria, le dijo a Kovzelove las siguientes palabras: “tú eres un asesino a sangre fría, no hay otra manera de ponerlo, tendrás el castigo que te mereces [...] Los críme-

nes que cometiste no fueron crímenes de pasión sino crímenes de odio racial”.³

Las actuaciones en el juicio de Kovzelove ilustran un caso extremo de lo que aquí se ha llamado “vulnerabilidad estructural” de los migrantes. El “odio racial” que el juez William D. Mudd, de la Corte Superior de San Diego, señaló como circunstancia agravante al sentenciar a Kovzelove a 50 años de prisión, no se refería a algún individuo seleccionado al azar. Ese crimen contra los migrantes mexicanos no le hubiera ocurrido a cualquier persona. Tanto por las declaraciones de Kovzelove como las de su cómplice Dennise Bencivenga su intención fue salir a buscar precisamente migrantes mexicanos. La selección de los dos migrantes asesinados no fue totalmente al azar. Fueron seleccionados como blanco del arma de Kovzelove con base en rasgos visibles, como el color de la piel, que en la mente de Kovzelove le identificaba a los mexicanos, se pueden ver sus muertes como una evidencia elocuente de su “vulnerabilidad estructural”.

La relevancia sociológica de este concepto descansa en su aplicabilidad a cualquier otro caso de lo que en Estados Unidos se denomina como “crimen de odio”. En efecto, todas las víctimas de crímenes de odio son identificados por el victimario por una especie de “código indicador” que, en la mente del victimario le indica que la víctima es precisamente quien él esta buscando; esto es, el sujeto de su odio. Tales “códigos indicadores”, sean éstos el color de la piel, el género, los amaneramientos que el victimario percibe como indicador de homosexualidad, o bien por el estilo de peinado o de vestido o, por portar una estrella de David o cualquier otro ornamento religioso, todos ellos representan construcciones sociales que hacen vulnerable a la gente que exhibe alguno de esos “códigos” de manera conspicua en un ambiente en que existe una ideología con base en la cual se anatematiza a los portadores de esos “códigos”. Tal condición de vulnerabilidad, que es socialmente impuesta a la víctima, antecede a todos los crímenes de odio.

³ Las palabras del juez Mudd están tomadas de una nota en el diario *San Diego Union-Tribune*, publicada el 14 de febrero de 1990 en la sección B1. El resto de la narración está tomado de notas publicadas en el mismo diario, particularmente una con el encabezado: “Homicidios asociados a creencias de supremacía blanca,” *San Diego Union-Tribune*, marzo 25 de 1989, sección B1.

La “vulnerabilidad cultural” aparece claramente en las declaraciones de Kenneth Kovzelove acerca de sus motivos para matar a esos dos migrantes mexicanos.

La dramática repetición de los elementos principales del crimen cometido por Kovzelove, pocos años más tarde, persuadió al autor de la relevancia del marco conceptual propuesto en este trabajo. En efecto, tal como fuera ampliamente informado por separado, por los diarios *Los Angeles Times* y *San Diego Union-Tribune* en sus ediciones del 19 de julio del año 2000, respectivamente en las paginas B1, B6 del primero y, A3 y A17 en el segundo, un grupo de cuatro migrantes mexicanos, todos de más de 60 años y todos legalmente en Estados Unidos, fueron salvajemente golpeados con tubos y barras de hierro al mismo tiempo que sus agresores les gritaban epítetos racistas. Los migrantes ancianos fueron heridos de gravedad. Uno de ellos se escapó de la muerte sólo porque sus agresores lo dieron por muerto, cuando regresaron a la escena para golpear a los cuatro migrantes nuevamente. Los siete adolescentes de raza blanca que agredieron a los migrantes en ese incidente fueron arrestados y enjuiciados como adultos, de acuerdo con declaraciones del Departamento de Policía de San Diego, quienes informaron que encontraron un tráiler donde los adolescentes agresores fueron arrestados. En ese tráiler la policía encontró inscripciones de *graffiti* con frases de sentido racista en contra de los mexicanos, acompañando las letras “KKK”.

Lo que hace de este incidente digno de particular atención para los propósitos de este trabajo, es que tuvo lugar precisamente en el mismo lugar que el anterior; es decir, en el camino que conecta a Black Mountain con Rancho Peñasquitos en un área del norte del condado de San Diego.

Aunque no hay evidencia de alguna conexión entre uno y otro incidente, su denominador común es que ambos fueron calificados como “crímenes de odio” por las autoridades de San Diego.

Es difícil documentar una relación causal entre la retórica antiinmigrante usada con frecuencia por políticos y activistas en el sur de California y las agresiones frecuentes contra inmigrantes mexicanos como las documentadas a propósito de los incidentes anteriormente aludidos. Sin embargo, es razonable suponer que tanto las expresiones ideológicas antimexicanas de Kovzelove primero y de los agresores en el segundo incidente, no se originaron en el vacío.

Del proceso sociocultural de conformación de la vulnerabilidad estructural y de la vulnerabilidad cultural, surgen condiciones suficientes para que se den extremos de impunidad de los violadores de los derechos humanos de los extranjeros/inmigrantes. No debe entenderse la impunidad como un resultado necesario de la asimetría de poder entre nacionales y extranjeros, sino a esa desigualdad estructural y a los elementos ideológicos que conforman la vulnerabilidad cultural, como una condición suficiente para que se den esas condiciones de impunidad.

Hasta aquí la explicación del proceso, que parte del lado izquierdo del diagrama, de un ejercicio de soberanía que hace crisis después del surgimiento de las condiciones de impunidad que van a chocar dialécticamente con el ejercicio de soberanía opuesto, que aparece del lado derecho del diagrama.

Desde ese lado derecho, empieza la oposición dialéctica, también a partir de la noción clásica de soberanía, salvo que en un ejercicio diferente al de su opuesto. Aquí, el ejercicio de soberanía es el que está implícito cuando un país toma la decisión de adherirse a un instrumento de normatividad internacional que coloca a los derechos humanos en una dimensión preeminente de la ley interna. Sobre todo cuando tal adhesión es luego debidamente ratificada por el órgano legislativo competente de acuerdo con su respectiva Constitución. Tal es el caso de la Carta de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA, promovida originalmente, y luego suscrita por el Ejecutivo y ratificada por el Senado de Estados Unidos. La importancia de este instrumento internacional está en el compromiso que adquirió Estados Unidos, en ejercicio de su soberanía, de respetar y hacer cumplir los derechos humanos, particularmente del derecho a la vida, que se menciona en el artículo primero de dicha normatividad internacional.

Estados Unidos ha adquirido el mismo compromiso sobre los derechos humanos en otros instrumentos normativos de carácter internacional, como lo hizo con la Convención Internacional de la ONU sobre Derechos Civiles y Políticos, y como lo ratificó recientemente en la reunión interamericana celebrada en Santiago de Chile, en donde el gobierno de Estados Unidos se comprometió a dar prioridad a los derechos humanos. Quizá lo más relevante de esta argumentación es que, de acuerdo a la ley constitucional estadounidense, los acuerdos internacionales que son ratificados por su Cámara de Senadores adquieren el nivel máximo de ley interna. Sobre este punto se abunda más adelante.

Un supuesto central para el entendimiento de la relación dialéctica que se propone en el diagrama, es que ésta es energizada por las relaciones internacionales del mercado que conocemos bajo el término de *globalización*. Este supuesto implica que, conforme las relaciones internacionales de mercado, requieren de una cierta homogeneidad de las “reglas del juego”, que dan seguridad a las transacciones económicas e internacionales, los países involucrados se ven en la necesidad de aceptar la validez interna de ciertas normatividades internacionales, como es el caso de los derechos humanos. Luego, la práctica de las relaciones internacionales que implica la globalización se convierte en una fuente de derecho interno, en la medida en que los países involucrados se comprometen a cumplir los criterios internacionales entendidos como “reglas del juego”, como es el caso de los derechos humanos.

Este proceso resulta claramente ilustrado con el caso del *apartheid*, que fue defendido por el gobierno racista de Sudáfrica como una cuestión de carácter interno en la cual no tenían derecho a interferir otras naciones. Es decir, como algo inherente al ejercicio de su soberanía. Como sabemos, las luchas encabezadas por Nelson Mandela y la presión de la comunidad internacional dejaron claramente establecido que no hay soberanía que valga para justificar la violación sistemática de los derechos humanos.

Este principio ha inspirado la concertación de diversos acuerdos internacionales que establecen la supremacía de los derechos humanos sobre el derecho soberano de los países para controlar sus fronteras y establecer su política de inmigración. No es que desaparezca tal derecho soberano, sino que no puede ejercerse en violación de los derechos humanos, sobre todo cuando un país ha aceptado una normatividad internacional que lo obliga a protegerlos sin distinción de nacionalidad habiéndoles otorgado una preeminencia sobre sus propias leyes, como lo hace el artículo primero de la Carta de los Derechos y Deberes del Hombre de la OEA.

Un ejemplo de preeminencia de los derechos humanos sobre otras leyes internas se encuentra en los llamados Acuerdos de Schengen, en virtud de los cuales los Estados miembros de la Unión Europea se comprometieron a tal preeminencia.

El diagrama sugiere que tanto el proceso evolutivo de la Unión Europea desde el original Tratado de Roma, hasta los Acuerdos de Schengen,

representan diferentes momentos del proceso evolutivo de la globalización.

Siguiendo la noción clásica de la dialéctica hegeliana, en el proceso al que se refiere el diagrama, hay una *síntesis*. Esta parte de la premisa de que, la colisión dialéctica entre el ejercicio de soberanía al que se refiere el lado izquierdo del diagrama, con el que proviene del ejercicio opuesto de soberanía, que se plantea del lado derecho, se refiere a la colisión entre las condiciones de impunidad por la violación de derechos humanos, con los criterios normativos internacionales de respeto a esos derechos. De esa colisión surge a manera de síntesis el concepto de *integración* de los inmigrantes/extranjeros. Tal concepto tiene acepciones diferentes en Estados Unidos y en Europa. En Estados Unidos se entiende por *integración*, lo que Milton Gordon llama la “asimilación estructural” de los grupos étnicos o minorías de origen extranjero. Este concepto sigue la tradición establecida originalmente por los estudios de Ezra Park sobre las relaciones interétnicas en Estados Unidos. De acuerdo con Park, los grupos étnicos minoritarios siguen un proceso de aceptación de los valores de los grupos dominantes en Estados Unidos que termina en su asimilación estructural. Esto, suponen Park y Gordon, implica también un proceso que termina con una sociedad receptora que deviene *color blind*, en que las diferencias étnicas tienden a su desaparición y la aceptación de dichas minorías por la sociedad huésped se hace general.

En cambio, en la Europa contemporánea, la *integración* de los inmigrantes/extranjeros a la sociedad huésped significa un tratamiento de iguales a nacionales y a extranjeros, ante la ley y el Estado. Varios países europeos, como España, Dinamarca y Suecia han cristalizado tal significado de la integración de los inmigrantes/extranjeros, otorgándoles el derecho de voto en las elecciones locales, bajo ciertos requisitos de residencia.

Si bien en el contexto geográfico de Norteamérica, esta última noción de integración de los inmigrantes/extranjeros parecería estar a años luz de esa noción de integración, cada vez más predominante en Europa, el diseño del diagrama plantea, a guisa de prognosis, un escenario de “integración” a la Europea. Es decir, la desaparición *de jure* de las diferencias ante la ley y ante el Estado, en los derechos y privilegios de los nacionales frente a los extranjeros. Dado la evolución del derecho internacional como resultado de la globalización, la integración a la europea, llegará un día a las costas del continente americano.

Mary Robinson, alta comisionada de la ONU para los derechos humanos, propuso la noción de derechos humanos como una fuente de empoderamiento en un discurso inaugural del año académico en la Universidad de Oxford en 1997 en donde dijo: “una lección que necesitamos entender tanto como reflexionar en su enfoque de la esencia de los derechos, es que éstos otorgan un empoderamiento”.⁴ Siguiendo esa línea de pensamiento, *vulnerabilidad* es entendida en este trabajo como una condición caracterizada por la ausencia de “empoderamiento”.

Esta noción de derechos humanos, como fuente de empoderamiento, es crucial para el entendimiento de la noción de vulnerabilidad tal como ésta es usada en el diagrama. Nótese que, aunque los derechos humanos derivan también de una de las dos nociones de soberanía en el diagrama, la de los derechos humanos se encuentra en dirección dialécticamente opuesta a la del origen de la distinción entre nacionales y extranjeros. El supuesto teórico detrás de esta relación dialéctica es que la dinámica de las relaciones internacionales en los últimos 50 años ha traído un proceso de relaciones internacionales de comercio que se ha dado en llamar globalización. Esta noción va mas allá de las relaciones de comercio y de intercambios financieros entre países en los cuales empezó ese proceso. El encogimiento virtual del mundo a través de comunicaciones electrónicas instantáneas ha facilitado un nuevo proceso de socialización de normas y valores que abarca a todo el mundo y que resulta en la internacionalización de cada vez más aspectos de nuestras vidas cotidianas. Esto ha significado que en todo el mundo hay individuos que se comportan de acuerdo con reglas similares independientemente de su ubicación geográfica. Este proceso de globalización ha contribuido a que los derechos humanos hayan alcanzado el grado de normas de validez internacional que han alcanzado.

Este proceso de socialización que cubre todo el mundo, apareció claramente ilustrado en una reunión en 1999 en Bratislava, organizada por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD). El autor fue testigo presencial de expresiones desinhibidas que sin rubor fueron hechas por representantes de varios países del Este de Europa al tratar de demostrar en esa reunión estar listos para ser admitidos en la Unión Europea. Como se sabe, para ser admitidos como nuevos Estados miembros de la Unión Europea, los países aspi-

⁴ Véase: Robinson, Mary, *Human Rights*, núm. 1, (invierno) 1997-1998.

rantes tienen que demostrar no solamente su completa aceptación de las normatividades internacionales acordadas por los actuales Estados miembros, sino también su completa disponibilidad para cumplir con esas normatividades. Algunas de ellas acordadas por los países miembros de la Unión Europea tienen que ver con los derechos humanos de los inmigrantes/extranjeros.⁵ Con esto no se sugiere que el ingresar a la Unión Europea es el único camino hacia el empoderamiento para los inmigrantes implicado en la noción de derechos humanos *a la Robinson*. Tampoco sugiere que los actuales Estados miembros de la Unión Europea cumplen cabalmente con todas las normatividades internacionales que se refieren a los derechos humanos a las cuales se han comprometido. Sin embargo, las relaciones internacionales que dieron lugar al nacimiento de la Unión Europea ilustran de manera muy clara lo que el proceso de globalización implica en sus diferentes etapas evolutivas y en diferentes regiones del mundo; esto es la internacionalización de valores, principios y normatividades de validez internacional.

En este proceso de internacionalización de normatividades, es de particular importancia para el entendimiento del diagrama la etapa marcada por la decisión soberana de un país de adherirse a las normatividades internacionales sobre derechos humanos.⁶ La mayor parte de las naciones democráticas cuentan con procedimientos constituciona-

⁵ La Organización Internacional para la Migración (IOM) hizo una compilación de las principales normatividades referidas específicamente a los derechos humanos de los migrantes internacionales. En esa compilación, la IOM identificó como derechos centrales de los migrantes en un documento oficial expedido en 1996 los siguientes: derecho a la vida; prohibición de la esclavitud y del comercio de esclavos; prohibición de detenciones arbitrarias prolongadas; prohibición de la tortura o de cualquier otro trato cruel, inhumano o degradante; prohibición de la discriminación racial sistemática; derecho de autodeterminación; derecho del detenido a un trato humano; prohibición de penas con efectos retroactivos; derecho a la igualdad ante la ley; derecho a la no discriminación; derecho a salir de cualquier país y de regresar al propio.

⁶ Las más importantes normatividades internacionales, aceptadas como de validez universal y específicamente aplicables a los derechos humanos de los migrantes, son las siguientes: Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos (adoptada por la Resolución 2200A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, en vigor desde el 23 de marzo de 1976, adoptada por la Asamblea General de la ONU; Convención en Contra de la Tortura y Otros Tratamientos o Castigos Crueles, Inhumanos o Degradantes (adoptada por Resolución de la Asamblea General de la ONU 39/46 del 10 de diciembre de 1984 en vigor desde el 26 de junio de 1987); Resolución 1998/10 de la subcomisión sobre la prevención de la discriminación y protección de minorías y; la Normatividad más completa sobre Derechos de los Migrantes (cuya entrada en vigor está condicionada a la ratificación de un mínimo de 20

les para sus cuerpos legislativos, comúnmente el Senado, para la ratificación de acuerdos internacionales o tratados. La mayor parte de esas constituciones dan igual rango jerárquico a la ley constitucional y a los acuerdos internacionales o tratados, una vez que éstos han sido debidamente ratificados. Tal decisión tomada por esas naciones democráticas implican un ejercicio de soberanía. Este acto de soberanía es de la misma naturaleza que aquel que define quién es nacional y quién es extranjero en sus respectivas constituciones. Tales ejercicios de soberanía mostrados en los extremos opuestos del diagrama comparten el mismo origen en el pensamiento de Jean Bodin, Francesco de Vitoria y, más tarde, con el nacimiento de los Estados nacionales, en el pensamiento de Diderot (en su famoso ensayo de 1751 sobre la autoridad política), así como en el pensamiento de Abad de Sieyès, y de los enciclopedistas, particularmente Jaucourt, quienes desarrollaron la noción clásica de soberanía como originalmente basada y dedicada en *el pueblo*.⁷ Estas nociones de soberanía usadas en el diagrama no son diferentes entre sí. Sólo dialécticamente opuestas en sus respectivos ejercicios.

En el proceso de globalización, los países adquieren conciencia de que el cumplimiento de ciertas normatividades internacionales, como la referente a los derechos humanos, es una condición necesaria para ser admitidos dentro de ciertas organizaciones internacionales. Esos países aspirantes tienen que internalizar esas normatividades convirtiéndolas en leyes internas mediante el seguimiento de los procesos constitucionales de ratificación de esas normatividades por sus poderes legislativos.

Muchos países, incluyendo Estados Unidos, decidieron elevar el nivel de jerarquía interna de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU, del nivel de “principios de derecho internacional” a leyes de vigencia interna, mediante la ratificación por sus poderes

Estados Miembros), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (que fuera adoptada por Resolución de la Asamblea General de la ONU 45/158 del 18 de diciembre de 1990). Convención ratificada hasta la fecha por 14 países, ninguno de ellos receptor de inmigraciones masivas. También la Resolución 1998/10 de la subcomisión sobre la prevención de la discriminación y protección de minorías que establece en un párrafo de superámbulo lo siguiente: “profundamente preocupados por el crecimiento del fenómeno de racismo extremo, xenofobia e intolerancia violenta que afecta en particular a trabajadores migratorios, hombres y mujeres y miembros de sus familias...”

⁷ Véase: Bendix, Reinhard, *Kings or People: Power and the mandate to rule*, Berkeley Cal., University of California Press, 1978, pp. 362-370.

legislativos de diversos instrumentos internacionales tales como el Acta de Derechos y Deberes del Hombre de la OEA. Una vez que el Senado de Estados Unidos, en ejercicio de su propia soberanía, ratificó esta normatividad sobre derechos humanos, la convirtió en ley interna de plena vigencia nacional.

Cuando un país ejerce su soberanía para comprometerse con la comunidad internacional al respeto de los derechos humanos transformándolos en derecho interno, este ejercicio de soberanía se coloca en posición dialécticamente opuesta al otro ejercicio de soberanía que hizo en el pasado la distinción entre nacionales y extranjeros estableciendo una asimetría de poder entre ambos. Ésta es una típica contradicción dialéctica. Representa lo que Hegel quiso decir con su noción de una relación dialéctica entre una tesis y una antítesis.

El diagrama muestra esta relación como la oposición dialéctica entre dos ejercicios de soberanía. Ambos entran en relación por un factor intermediario derivado de la práctica de las relaciones internacionales. Ese factor intermediario es lo que llamamos globalización.

En la medida en que la globalización implica que, cuando algunos países se interesan en ser admitidos en ciertas organizaciones internacionales, aceptan por lo regular ciertas reglas exógenas. Al hacerlo aceptan la autoimposición de una limitación a lo que de otra manera sería un ejercicio irrestricto de soberanía. Luego entonces, todos los países tienen el derecho soberano de decidir quién es nacional y quién es extranjero y de ejercitar un control sobre sus fronteras. Sin embargo, esto no puede ser considerado como una base jurídica para legitimizar la violación de los derechos humanos de aquellos que son definidos como extranjeros. Una vez que un país ha ejercido su soberanía para comprometerse ante la comunidad internacional a respetar, promover y defender los derechos de todos los seres humanos, definidos como tales por la declaración universal de los derechos humanos de la ONU, ha aceptado implícitamente, autolimitar su derecho soberano para establecer una diferencia jurídica entre nacionales y extranjeros como sujetos de derechos humanos.

En otras palabras, la creciente intensidad y expansión de las relaciones internacionales en el mundo que comúnmente referimos como globalización, implica que no hay soberanía por encima del derecho de un país a limitar su propia soberanía.

Cuando un país ha tomado la decisión constitucional de comprometerse ante la comunidad internacional a la protección de los dere-

chos humanos, tal como éstos son entendidos en la Declaración Universal, la base para el empoderamiento ha nacido dialécticamente. Se puede decir, también ha nacido una paradoja. La de un empoderamiento originado en un acto de soberanía en favor de aquéllos que previamente habían sido privados de los derechos que la normatividad internacional protege. Esta relación dialéctica entre una tesis y una antítesis habrá adquirido entonces plena cabalidad. En el proceso de llegar a ello, esa relación dialéctica produce también una síntesis, que en este trabajo se entiende como una “integración”, de los inmigrantes/extranjeros, entendida como producto de una decisión legislativa tomada en el país huésped, en virtud de la cual se establece la igualdad entre nacionales y extranjeros ante el Estado huésped y ante sus leyes.

Existe una distancia y una diferencia entre una situación *de jure* que establece la derogación de las desigualdades entre nacionales y extranjeros y una condición *de facto* de ausencia de esas desigualdades. Es muy frecuente que la condición *de jure* sobrevenga con mucha anticipación a la condición *de facto*. Por lo común hay un periodo de *praxis* entre el establecimiento de la condición *de jure*, antes de que se pueda hablar empíricamente de la condición *de facto*. Ese nacimiento de las condiciones *de jure* que establecen la igualdad entre nacionales y extranjeros/inmigrantes como un componente de la ley vigente en el país huésped, marca el principio de un empoderamiento que no existía antes. Éste está relacionado inversamente con el fin de las condiciones de vulnerabilidad de los inmigrantes, tal como éstas han sido entendidas en este trabajo.

En una reciente decisión de la Corte Interamericana de Justicia se usó la parte medular de la tesis anterior en la resolución conocida técnicamente como opinión consultativa CO-16/99, titulada “Sobre el derecho de información acerca de la asistencia consular bajo el derecho constitucional del ‘debido proceso judicial’ (*due process*)”. Esta decisión del tribunal interamericano se refiere a lo establecido por la Convención de Viena sobre Asuntos Consulares, aprobada en 1963 por 92 países, incluyendo a todos los Estados miembros de la OEA (excepto Belice). Los artículos 5º y 36 de dicha Convención de Viena, estableció el derecho de los extranjeros a recibir asistencia legal de las autoridades consulares de su país de origen. Estos artículos establecen el mandato de que las autoridades del país huésped notifiquen a dichas autoridades consulares del extranjero/inmigrante, en caso de arresto

o detención de cualquier índole. Lo más importante de la decisión citada del tribunal interamericano es que establece la falta de cumplimiento de esos derechos de los extranjeros/inmigrantes, derivados de la citada Convención de Viena, como una violación grave de los derechos al “proceso judicial debido”, establecido por el capítulo 14 de la Convención sobre Derechos Civiles y Políticos de la OEA correspondientes al Artículo II de la Declaración Americana de los Derechos Humanos y al Artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El diagrama implica que la vulnerabilidad de los inmigrantes/extranjeros como sujetos de derechos humanos es entendida como resultado de un proceso social que involucra al Estado. Tal vulnerabilidad tiene una contraparte dialéctica que también involucra al Estado. Esa contraparte es entendida aquí como la “integración” de los inmigrantes/extranjeros. Si la “vulnerabilidad” es entendida como una condición de ausencia de empoderamiento, la “integración” debe ser entendida como su opuesto dialéctico. Esto es, como el empoderamiento de los inmigrantes/extranjeros. Siguiendo la lógica de este supuesto teórico, de acuerdo con el cual la “vulnerabilidad” no puede existir sin el papel del Estado como instrumento virtual de su confirmación, la “integración” no puede existir sin el papel del Estado como instrumento real de su confirmación.

Hay, sin embargo, una diferencia importante. En el caso de la “vulnerabilidad”, el proceso social del cual se origina, es endógeno. Proviene de la dinámica de las relaciones sociales entre nacionales y extranjeros/inmigrantes en el país huésped. La posición de subordinación impuesta sobre los extranjeros/inmigrantes es algo que el Estado del país huésped “confirma”. Aquí, la “vulnerabilidad” se ve virtualmente completada por el papel del Estado, ya sea por acción o por omisión, pero siempre en el contexto de ese tratamiento diferencial que el Estado huésped otorga a los nacionales frente a los extranjeros. Todo esto involucra un proceso que es *interno*, tanto en su sentido legal como en su sentido social. En cambio, la “integración” como su contraparte dialéctica, es exógena. El proceso del cual se deriva la “integración” se origina, por lo común, en una “normatividad internacional”, misma que a su vez se deriva del contexto de relaciones internacionales del país huésped como una manifestación del proceso de globalización en el cual ese país huésped está inmerso. La relevancia

de esta diferencia entre “vulnerabilidad” e “integración” aparece en su sentido más práctico cuando se le ve desde la perspectiva de un “rendimiento de cuentas” (*accountability*) de los países que se han comprometido a cumplir lo dispuesto por una normatividad internacional sobre derechos humanos. La comunidad internacional procesa ese “rendimiento de cuentas” de acuerdo con el principio de derecho internacional conocido como “responsabilidad de Estado”. Éste es un principio aludido antes cuando en este trabajo se trató la corresponsabilidad de México y de Estados Unidos, a propósito de las muertes de migrantes en la frontera. Este principio de “responsabilidad de Estado” es entendido como la obligación de un Estado-nación de reparar los daños derivados de las acciones u omisiones que sus representantes oficiales han causado en perjuicio de los derechos humanos de los extranjeros/inmigrantes en territorio del país huésped. Tal es el caso de las muertes de migrantes en la frontera, asociadas causalmente a la “operación guardián”. Es la “responsabilidad de Estado” derivada del hecho de que ésta fue diseñada, puesta en práctica y mantenida por el gobierno de Estados Unidos, de donde surge la obligación de compensar económicamente a los deudos de las víctimas de tales acciones gubernamentales.

Desafortunadamente, el marco teórico-jurídico anterior tiene una dimensión de *real politik* marcada por las asimetrías de poder entre los países de origen y los países huéspedes o de recepción de las migraciones internacionales. Estas asimetrías de poder están claramente reflejadas en la ausencia de países receptores, en la escasa lista de países que han ratificado la convención internacional de la ONU sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias aprobado en 1990 por la Asamblea General de la ONU.

Aunque no hay otro instrumento de derecho internacional más completo que éste, que provea de requisitos para el rendimiento de cuentas, acerca de la manera en que un país de inmigración está respetando los derechos humanos de sus inmigrantes, hay otros instrumentos de derecho internacional que se refieren expresamente a la *vulnerabilidad* de los inmigrantes/extranjeros.⁸

⁸ Para un excelente análisis sobre los derechos de los extranjeros/inmigrantes en el derecho internacional vigente, véase: Goodwin/Gill and Perruchoud, “Basic humanitarian principles applicable to non-nationals”, en: *International Migration Review* 19, 1988, pp. 556-558.

A esta altura del trabajo, la naturaleza internacional de la “vulnerabilidad” adquiere particular relevancia en la dialéctica del diagrama sobre los dos ejercicios de soberanía que han sido analizados en este trabajo.

El uso del concepto de “vulnerabilidad” ha implicado hasta aquí, que los inmigrantes/extranjeros son individuos. Como tales, son entendidos como ciudadanos o nacionales de un país diferente del de destino de su inmigración. Este entendido implica un contexto de relaciones internacionales, cuando menos *de facto*, entre el país de origen de los inmigrantes extranjeros y el país de destino de su inmigración. Esto implica a individuos (los inmigrantes) que se encuentran en alguna posición de poder dentro de una escala virtual que fuera, de cero poder (“ausencia extrema de poder”) a máximo poder. En este contexto se entiende que las condiciones mínimas de poder de los inmigrantes surgen de factores endógenos en el Estado huésped. En cambio, las condiciones que resultan en “algún poder” para los inmigrantes/extranjeros, usualmente corresponden en su origen a los compromisos internacionales del país huésped y a su “responsabilidad de Estado”. En efecto, como se dijo antes, en el área de los derechos humanos, un país ya no puede recurrir con éxito a la tesis de que una violación sistemática de los derechos humanos dentro de su territorio, pertenece exclusivamente al ámbito de sus “asuntos internos”. Una vez que las violaciones sistemáticas a los derechos humanos han alcanzado en algún país un cierto nivel de persistencia y de visibilidad internacional, el argumento de exclusividad para sus “asuntos internos”, carece de validez ante la comunidad internacional. Cada vez son más comunes los casos que ilustran esta tesis en el escenario internacional. El caso del *apartheid* en Sudáfrica fue quizá un parte aguas en el fin del uso exitoso de la tesis de “no intervención en los asuntos internos” cuando se trata de violaciones sistemáticas a los derechos humanos. Hubo un punto en el que la comunidad internacional decidió forzar a la nación de Sudáfrica a rendir cuentas o ser *accountable* de sus responsabilidades internacionales por la violación de los derechos humanos de sus propios ciudadanos. El arresto del General Augusto Pinochet, en Inglaterra, fue otra gran marca en la evolución de los criterios aceptados por la comunidad internacional acerca de las responsabilidades individuales de un “jefe de Estado” en el caso de ciertos niveles de violación de los derechos humanos.

Si se entiende el “rendimiento de cuentas” (*accountability*) como una función del poder de quien lo reclama, la ausencia de poder correspondiente a las condiciones de “vulnerabilidad” hace el reclamo de rendimiento de cuentas por tal condición algo poco menos que imposible. Cualquiera que fuera el alcance de tal reclamo, es indiscutible que éste sería de naturaleza interna. Esto es así porque tal reclamo correspondería al contexto de la estructura interna de poder de un país en el que las desigualdades dan lugar a reclamos de “rendimientos de cuentas” que son indudablemente de carácter interno. En cambio, cuando la noción de vulnerabilidad se refiere a inmigrantes como sujetos de derechos humanos, se está refiriendo por definición a una cuestión de carácter internacional. Ésta será distinguible como tal, por la naturaleza jurídica diferente del reclamo de “rendimiento de cuentas” por la violación sistemática de los derechos humanos de los inmigrantes, que por definición involucra a, cuando menos, dos países: el de origen y el de destino de los inmigrantes.

La “integración”, como es entendida aquí, es muy diferente de la “vulnerabilidad” en el sentido en que la parte interesada en el “rendimiento de cuentas” (*accountability*) es, por lo común, la comunidad internacional, ya sea representada por la ONU o por cualquier otra organización internacional con la cual los países miembros han aceptado el principio de “rendimiento de cuentas” como una “responsabilidad de Estado”. Esto quiere decir que la “integración”, a diferencia de la “vulnerabilidad”, implica un proceso externo en la evaluación del “rendimiento de cuentas”. La aplicación de este “rendimiento de cuentas” es de origen externo e implica llevar el reclamo de la “responsabilidad de Estado” al contexto internacional.

Volviendo al diagrama, habría que hacer notar sobre el punto anterior que, la secuencia que sigue la flecha más allá del nivel que se indica como “relaciones internacionales”, de derecha a izquierda en el diagrama, queda integrada en la lógica del marco teórico anteriormente expuesto de una manera directa. La noción de una “comunidad internacional” solamente puede provenir de una práctica reiterada de relaciones internacionales de acuerdo con un conjunto de reglas previamente acordadas entre los países miembros de esa comunidad.

Este es el sentido fundamental en el que descansa la ONU como representación *por excelencia* de la comunidad internacional. Lo mismo se podría decir acerca de la Declaración Universal de Derechos

Humanos como una representación *por excelencia* de un conjunto de principios normativos o de valores fundamentales que han llegado a ser compartidos expresamente por la comunidad internacional como *razón de ser* de la Organización de Naciones Unidas. Una práctica progresiva en intensidad y en alcance de los intercambios internacionales dentro del proceso de globalización, dio lugar a un ascenso virtual en jerarquía jurídica del nivel de “conjunto de principios” al nivel de normatividades de obligatoriedad interna para los Estados miembros de la ONU en sus respectivas conductas hacia los otros Estados. Ese fue el proceso que dio lugar al nacimiento de la Comunidad Europea y, más tarde, a la actual Unión Europea.

En la medida en que estas entidades internacionales representan ilustraciones históricas de diferentes etapas de un proceso de globalización, se está hablando implícitamente de una evolución del proceso dialéctico representado en el diagrama. Esto está lejos de ser solamente una abstracción. Un ejemplo dramático del proceso implícito en el diagrama en el que dos ejercicios de soberanía chocan entre sí, queda ilustrado nuevamente en el caso de Sudáfrica y del fin del régimen de *apartheid*. Lo más relevante de ese caso para nuestro análisis es la definición de soberanía nacional bajo la cual los *afrikaners* sustentaron su reclamo de que el régimen de *apartheid* era un “asunto interno” acerca del cual ningún poder externo tenía el derecho de intervenir.

Como se sugiere en el diagrama, los Acuerdos de Schengen firmados por los estados miembros de la Unión Europea, representan la cúspide del proceso de “integración” como se ha entendido aquí, implicando la igualación de nacionales con extranjeros/inmigrantes, tanto frente a la ley interna como ante el Estado. Tal nivel alcanzado por los Acuerdos de Schengen alcanza su máxima expresión en su recomendación a los estados miembros de la Unión Europea de otorgar a los inmigrantes/extranjeros el derecho a votar en las elecciones locales como un medio para alcanzar su completa “integración”. Esto indica elocuentemente qué tan lejos ha llegado la evolución de la noción clásica de *soberanía*.

La culminación de la relación dialéctica apuntada en el diagrama con una síntesis representada por la “integración” de los inmigrantes/extranjeros como iguales a los nacionales ante la ley y el Estado, significa un empoderamiento o habilitación jurídica de los extranjeros/inmigrantes, cuya consecuencia sería la desaparición de la vulnerabili-

dad de los inmigrantes como sujetos de derechos humanos. Ese “empoderamiento” es concomitante a la preeminencia de los derechos humanos como ley interna en el país huésped, a partir de la cual, les es posible defenderse por sí mismos de la discriminación y el abuso respecto de sus derechos humanos al adquirir condiciones de igualdad con los nacionales ante la ley y el Estado. Así es como el proceso planteado por el diagrama adquiere su total culminación.

Algo muy importante en el entendimiento del diagrama sobre la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derechos humanos, es que se refiere a un periodo largo que no implica una evolución lineal. Implica un proceso que puede tener avances y retrocesos. Ese periodo empieza con la tesis que se ubica del lado izquierdo del diagrama. Ésta es sucedida por la antítesis que se ubica del lado derecho. De la contradicción dialéctica de ambas, surge una síntesis, que se conceptualiza como el surgimiento de la “integración” de los inmigrantes/extranjeros, con la cual culmina el proceso al que se refiere el diagrama. Este proceso deriva su dinámica de la globalización. El diagrama presentado tiene su referente empírico en la evolución que han tenido los derechos humanos en el derecho internacional y en el derecho interno, particularmente en el desarrollo jurídico-político de la Unión Europea. El diagrama plantea una cierta predicción como herramienta de análisis. Ésta consiste en que, el proceso de globalización conducirá a que un día la síntesis planteada como una “integración” de los inmigrantes/extranjeros en igualdad de derechos y privilegios que los nacionales, llegará al continente americano.

III. Relevancia teórica del diagrama para entender el presente

El marco teórico que encierra el diagrama, adquiere relevancia frente al debate que se ha generado en torno a las muertes de inmigrantes irregulares mexicanos en la frontera. Dos ONG’s estadounidenses con sede en California (American Civil Liberties of San Diego and Imperial Counties y California Rural Legal Assistance Foundation) han denunciado al gobierno de Estados Unidos ante la Corte de Derechos Humanos de la OEA, el pasado 9 de mayo de 2001, bajo el argumento de que la “operación guardián” (*Operation Gatekeeper*) diseñada, puesta en práctica y mantenida por el gobierno de Estados Unidos, viola el artículo

primero de la Carta de Derechos y Deberes del Hombre de la OEA porque viola el derecho a la vida, que es el derecho más fundamental de los derechos humanos. Arguyen los denunciantes que, si bien Estados Unidos tiene el derecho soberano de controlar sus fronteras, éste no es un derecho absoluto pues no puede ejercerse en violación del derecho a la vida. Seiscientos treinta y nueve muertes de inmigrantes sólo en el sector de California desde octubre de 1994 en que se inició la “operación guardián”, son imputadas a lo que en derecho internacional se entiende como “responsabilidad de Estado” de parte de Estados Unidos por haber diseñado y sostenido tal operación de carácter policial. Las autoridades de inmigración de ese país niegan tal responsabilidad con el argumento de que tal “operación guardián” corresponde al derecho soberano de su país de controlar sus fronteras y lo que suceda en el ejercicio de ese derecho es un asunto de carácter interno en el que no tiene derecho a intervenir ninguna nación ni institución extranjera.

Ciertamente esas muertes de inmigrantes se pueden concebir como una ilustración de la vulnerabilidad de los inmigrantes, sino por otras razones, porque esas muertes siguen ocurriendo, como sucedió con los catorce inmigrantes que murieron en mayo del 2001 en el desierto de Arizona. Esas muertes han avivado el debate al que se hizo alusión al explicar el diagrama.

La relevancia de definir la “operación guardián” como una acción gubernamental diseñada por Estados Unidos cuyo objetivo en su diseño inicial, fue el desvío de la entrada de migrantes indocumentados del territorio estadounidense y cuyo resultado no previsto, pero oficialmente reconocido fue, la muerte sistemática de los migrantes indocumentados, tiene que ver principalmente con la “responsabilidad de Estado” entendida en derecho internacional como una fuente de obligaciones internacionales, particularmente la de la reparación del daño.

La relación entre el diseño de la operación guardián quedó reconocida expresamente como asociada a las muertes de los migrantes desde el inicio de su puesta en práctica en 1994 en el informe de la dependencia federal del gobierno de Estados Unidos conocida como General Accounting Office (GAO), publicado en agosto de 2001 bajo el título *INS's Southwest Border Strategy; Resource and Impact Issues Remain After Seven Years*. En las páginas 24 y 25 de este informe oficial se reconoce la asociación entre las acciones de la policía fronte-

riza y la ocurrencia e incremento de número de muertes de migrantes en las áreas geográficas que cubren sus operaciones. Este reconocimiento oficial es suficiente para dejar establecida lo que se entiende en derecho internacional por “responsabilidad de Estado”.

Mapa 1



Mapa 2



Mapa 3



Tanto los mapas sobre las muertes de migrantes como el cuadro sobre estadísticas de detenciones y la gráfica sobre causas de la muerte de migrantes, fueron elaborados por la abogada Claudia Smith de la Fundación para la defensa legal de los trabajadores agrícolas de California, con sede en San Diego. Dejo constancia de mi agradecimiento por su generosidad de permitir su reproducción en este libro y de mi admiración por su dedicación y solidaridad con los migrantes de México y de Centroamérica.

Cuadro 11

ESTADÍSTICAS DE DETENCIONES PARA LA FRONTERA SURESTE

SECTOR	FY 94	FY 95	FY 96	FY 97	FY 98	FY 99	FY 00	FY 01	% cambio FY 99 a FY 01	% cambio FY 94 a FY 01
California										
San Diego	494,052	536,131	481,891	288,889	146,042	111,248	111,681	194,875	-25%	-16%
El Centro	27,604	33,167	44,871	198,318	126,588	211,296	218,126	171,872	-25%	6%
TOTAL	477,656	569,298	526,762	487,207	272,630	322,544	329,807	366,747	-25%	-10%
Arizona										
Yuma	21,211	26,894	24,001	36,177	56,191	93,288	108,797	76,889	-28%	17%
Tucson	109,473	137,529	161,248	257,287	367,686	478,688	444,348	488,675	-25%	6%
TOTAL	130,684	164,423	185,249	293,464	423,877	571,976	553,145	625,564	-25%	76%
Texas										
El Paso	79,688	110,871	141,929	124,376	123,653	116,846	111,686	111,837	-11%	17%
El Paso	11,944	11,582	11,261	12,692	14,504	14,851	11,689	12,687	-12%	-16%
Dallas	58,636	76,688	111,107	101,388	108,658	116,856	111,128	108,879	-10%	12%
Laredo	72,142	93,268	111,648	148,893	163,831	114,004	108,871	87,668	-28%	14%
Mt. Allen	129,120	169,111	204,058	246,293	264,237	149,111	111,248	167,643	-19%	-13%
TOTAL	241,480	401,477	479,993	533,550	556,953	511,276	453,779	468,735	-28%	36%
Total para Estados Unidos	719,136	970,775	1,006,755	1,020,757	1,031,583	1,334,820	1,336,739	1,451,046	-25%	17%

Prepared by California Border Legal Assistance Foundation. Border information obtained from U.S. Border Patrol (Washington, D.C.) (Designation and Release/Incarceration border status).

1/1/2002

U.S. Border Patrol/Customs/Immigration

Gráfica 8



Como puede apreciarse en el cuadro y la gráfica anteriores, las detenciones de migrantes indocumentados han venido bajando, sobre todo en el área de San Diego, pero no las muertes por hipotermia e insolación.

Los datos sobre detenciones del Servicio de Inmigración y Naturalización nunca han correspondido al número de inmigrantes indocumentados porque las detenciones son eventos y no individuos diferentes. Un mismo individuo pudo haber sido detenido más de una vez en un mismo día, ya no digamos en un año. Por eso no se puede decir que la disminución en las detenciones representa una disminución en el número de inmigrantes indocumentados, como lo hacen las autoridades de la Patrulla Fronteriza, que han dicho que la disminución en las detenciones es resultado de su efectividad en su papel de cerrar la frontera a esa inmigración. En todo caso, el aumento de las muertes por hipotermia e insolación que se observa en la gráfica sí sugiere un aumento en el número de individuos que intentan entrar sin documentación migratoria a Estados Unidos por las áreas de la frontera hacia donde han sido virtualmente empujados para entrar por la operación guardián. El efecto que realmente produjo dicha operación guardián sobre los flujos de inmigrantes indocumentados desde México no fue una disminución de sus volúmenes en su flujo de entrada a Estados Unidos, sino un cambio en los lugares habituales de entrada, hacia el Este de las más tradicionales, cerca de San Diego. En ese proceso, el número de muertes de inmigrantes ha ido ascendiendo a una tasa de más de un migrante muerto al día como promedio, en el área cubierta por la operación guardián. Algunas organizaciones no gubernamentales de Estados Unidos, como la Rural Legal Foundation de California, a través de la abogada Claudia Smith, y la American Civil Liberties Union of San Diego and Imperial Counties, acusaron a su propio gobierno de haber violado los derechos humanos de los migrantes a través de la operación guardián. En una queja presentada ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, esas organizaciones no gubernamentales estadounidenses esgrimieron la tesis de que la puesta en práctica de dicha operación implicó una violación de parte de Estados Unidos a la carta de derechos humanos de la OEA. Ninguna institución mexicana, ya no digamos el gobierno de México, reaccionó en solidaridad con la presentación de esa queja interpuesta por organizaciones no gubernamentales estadounidenses a través de ciudadanos

de ese país. Lejos de haberse solidarizado con tal iniciativa de queja, el presidente Zedillo hizo declaraciones al diario *La Opinión*, en vísperas del viaje a California que hizo en mayo de 1998, respondiendo a la invitación del gobernador Gray Davis. En ese entonces declaró que las muertes de los migrantes registradas en los mapas que se adjuntan, no fueron responsabilidad ni del gobierno de Estados Unidos ni del de México. La razón que dio el presidente Zedillo para tal declaración exculpatoria, fue que Estados Unidos tiene el derecho soberano de establecer su propia política migratoria. A esta tesis, las organizaciones no gubernamentales mencionadas han respondido que, en efecto, Estados Unidos tiene el derecho soberano de controlar sus fronteras y decidir sobre la entrada de extranjeros a su territorio pero ése no es un derecho absoluto, sino que está autolimitado por la adhesión que hizo el gobierno de Estados Unidos a la normatividad sobre derechos humanos de la OEA y por la ratificación de su Senado que hiciera de tal compromiso de proteger los derechos humanos. En otro trabajo,⁹ el autor ha sostenido respecto a este punto, que la ratificación del órgano legislativo competente de la adhesión que Estados Unidos hizo de la normatividad sobre derechos humanos de la OEA, es un acto de soberanía que, en realidad, autolimita el derecho de soberanía de Estados Unidos para decidir sobre su política migratoria. Ésta puede seguirse produciendo, siempre y cuando se haga en cabal respeto de los derechos humanos, de acuerdo con el compromiso decidido por el gobierno de Estados Unidos de no tomar ninguna acción gubernamental (como la operación guardián), que represente una violación de los derechos humanos. La normatividad sobre derechos humanos de la OEA establece como uno de los más importantes derechos humanos, el derecho a la vida. La muerte de cerca de dos mil migrantes mexicanos y algunos centroamericanos, es la evidencia más contundente de que el gobierno de Estados Unidos ha violado y sigue violando esa normatividad con el mantenimiento de la operación guardián. Esta tesis se refuerza con el hecho de que en el reporte citado de la Oficina de la Contraloría del Congreso de Estados Unidos se reconoce expresamente la asociación que existe entre la operación guardián y las muertes de los migrantes.

⁹ Jorge A. Bustamante, "Proposition 187 and Operation Gatekeeper: Cases for the Sociology of International Migrations and Human Rights", en: *Migraciones Internacionales*, El Colegio de la Frontera Norte, México, 2001, pp. 7-34.

La consecuencia legal derivada de toda “responsabilidad de Estado” es la de la reparación del daño mediante el pago correspondiente a los deudos por la pérdida de la vida de un miembro productivo de su familia, derivada de aquellas acciones del Estado de las cuales es responsable por su diseño, mantenimiento y continuidad. En el caso de las muertes derivadas por la operación guardián a las que se refieren los cuadros y gráficas anteriores, ya no hay lugar a dudas de la autoría de la operación guardián como un acto del gobierno de Estados Unidos. Así ha sido reconocido expresamente en documentación que consta en los archivos congresionales de Estados Unidos, como parte de testimonios presentados por los jefes de la patrulla fronteriza en audiencias congresionales. Tampoco hay lugar a dudas de la relación causal entre el diseño de esa operación guardián y la ocurrencia e incremento de las muertes tal como se reconoce en el reporte de la GAO antes mencionado.

Es muy extraño que el gobierno de México no haya presentado reclamación alguna en el que se establezca la relación entre: 1) el diseño de la operación guardián; 2) el mantenimiento de la puesta en práctica de la operación guardián; c) la continuidad hasta la fecha de la operación guardián, y 3) la responsabilidad de Estado que se deriva de dichos actos de gobierno. La relación entre los tres primeros elementos de esta responsabilidad de Estado han sido incluidos en la queja presentada por dos ONG's del estado de California ante la Corte de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos en Washington. Es de llamar la atención que ninguna institución pública o privada de México haya expresado su adhesión a tal queja.

IV. La corresponsabilidad de México en las muertes de migrantes en la frontera

Un obstáculo para que el gobierno de México pudiera formular una reclamación por tal responsabilidad de Estado por las muertes de mexicanos, está constituido por una grave omisión. Ésta es la ausencia de reconocimiento expreso de parte del gobierno de México de su corresponsabilidad en esas muertes de migrantes en la frontera. Si bien el presidente Fox declaró en Estados Unidos durante su visita a Washington en agosto de 1999 que las muertes de migrantes en la

frontera “serían algo intolerable en su gobierno” no ha habido un reconocimiento expreso del gobierno de México de su corresponsabilidad en esas muertes derivada del hecho de que ha habido una política económica que ha contribuido de manera causal a la emigración de mexicanos en busca de empleo a Estados Unidos. Esa política económica no ha sido un acto de la naturaleza. Ha consistido en un conjunto de decisiones que han afectado diferencialmente a regiones y poblaciones de México. Esas decisiones han implicado actos de gobierno de los cuales se derivan responsabilidades de funcionarios y responsabilidades del Estado mexicano.

Ciertamente esa política económica ha interactuado con otros factores originados en Estados Unidos para conformar el fenómeno de la migración indocumentada, que está en el origen de las muertes de migrantes en la frontera. Lejos de ser solamente una abstracción, esa política económica tiene efectos diferenciales sobre espacios geográficos y sobre sectores de la población del país. Determina qué comunidades, qué regiones del país y qué sectores de la población van a contar con cuántos recursos, cuyas carencias los empuja a la emigración hacia Estados Unidos. Si concebimos este fenómeno migratorio como resultado de una interacción de factores ubicados en ambos lados de la frontera, es decir, como resultado de la interacción entre una demanda de la fuerza laboral de los migrantes que se origina en Estados Unidos, con una oferta de fuerza laboral que se origina en México, la relación causal entre la política económica de México y la generación de los factores que producen esa oferta laboral, está en la base de una “responsabilidad de Estado” respecto de la emigración y, por ende, de una corresponsabilidad de México en las muertes de migrantes en la frontera. La omisión del gobierno de México en el reconocimiento de tal corresponsabilidad, es un obstáculo para que la suspensión de la “operación guardián” pueda ser reclamable ante Estados Unidos.

Sólo recientemente, durante la visita del presidente George Bush al rancho del presidente Fox en Guanajuato, un presidente de los Estados Unidos ha reconocido expresamente la existencia de una demanda de la fuerza de trabajo de los migrantes mexicanos como parte del fenómeno de la migración indocumentada. En la existencia de esa demanda laboral que se origina en Estados Unidos, está el origen de la responsabilidad de ese país en la conformación de dicho fenómeno, parte del cual son las muertes de los migrantes mexicanos en la frontera.

En la interacción de esa demanda laboral desde Estados Unidos con la oferta de esa fuerza laboral, ligada a la política económica que ha producido causalmente las condiciones de esa oferta desde México, se encuentra la naturaleza jurídica de la corresponsabilidad del gobierno de México con el gobierno de Estados Unidos en las muertes de migrantes mexicanos en la frontera.

Los artículos 25 y 26 de la Constitución que establecen los principios y las bases para que el Estado mexicano lleve a cabo la *rectoría* del desarrollo nacional, pueden considerarse también como el fundamento de la *responsabilidad de Estado* que tiene México sobre la creación de condiciones económicas que son causa de la emigración de los mexicanos a Estados Unidos. En esa responsabilidad de Estado se ubica la corresponsabilidad de México y de Estados Unidos sobre las muertes de migrantes en la zona que abarca la operación guardián.

Difícilmente podría prosperar una reclamación del gobierno de México al de Estados Unidos por la “responsabilidad de Estado” asociada a esas muertes, sin un reconocimiento expreso de su corresponsabilidad en esas muertes. Este reconocimiento debería concebirse como uno de los elementos de la negociación bilateral para un acuerdo sobre trabajadores migratorios entre ambos gobiernos. En ese contexto podría negociarse un reconocimiento expreso del gobierno de México en la corresponsabilidad de las muertes de los migrantes, así como en una coparticipación en el pago de las indemnizaciones por la reparación del daño derivado de esas muertes, al mismo tiempo que Estados Unidos aceptara la suspensión de la operación guardián.

Ésta no debería concebirse como una limitación a la soberanía de Estados Unidos para decidir sobre el control de sus fronteras sino como una autolimitación de su soberanía para diseñar sus políticas de control de fronteras sin que éstas atenten contra los derechos humanos, tal como se ha comprometido el gobierno de Estados Unidos en varios instrumentos internacionales.

Los advenedizos no somos nosotros

Los advenedizos no somos nosotros

Gustavo Iruegas

La cuestión de los mexicanos en Estados Unidos es un asunto viejo y es también un fenómeno cambiante como lo son las dos sociedades en cuyo seno se da. Como en toda nuestra relación con Estados Unidos, apelar a la razón, a las reglas, al derecho, es nuestro mejor y único recurso. En el caso de la migración eso ha significado desarrollar una capacidad política, jurídica, técnica y administrativa, para proteger a nuestros connacionales en aquel país que no tiene parangón en el mundo. La protección de los mexicanos en Estados Unidos es el ejercicio de protección de nacionales en el extranjero practicado por más tiempo y en mayor cantidad y con mejores resultados de un país pobre en el país más rico y poderoso del mundo y ahora, de la historia.

Para situarnos en el asunto con mayor precisión hay que enmarcar conceptualmente la protección consular. En un sentido lato pero también gradual, en México incluimos en el término protección a la diplomática, a la consular, a la asistencia consular y a los buenos oficios. Aunque técnicamente son funciones diferentes, en que la denegación de justicia hace la diferencia, llamamos protección consular a las reclamaciones y quejas formales del cónsul ante las autoridades, locales o federales, en el territorio de su circunscripción en representación de sus connacionales, aduciendo denegación de justicia. Cuando este ejercicio consular es insuficiente se eleva la gestión al nivel diplomático y se configura así la protección diplomática. Pero en la mayor parte de los casos que ocupan la atención del cónsul a favor de sus connacionales,

no se trata de protección sino simplemente de asistencia consular. La asistencia consular se practica cuando se le ayuda al connacional en su trato con las autoridades sin que haya reclamo, sin que haya queja; por ejemplo, cuando se acerca alguien a pedir información de qué hacer para resolver su problema migratorio. No hay reclamo. No es protección, es simple asistencia consular. Tenemos también un sinnúmero de casos en los que el cónsul debe atender situaciones de sus nacionales que no involucran a las autoridades del país huésped. Cuando se trata de asuntos entre mexicanos; de cuestiones dentro de la colonia, o de mexicanos en el extranjero con mexicanos en México. Estos son casos que llamamos de buenos oficios.

Estas cuatro funciones que en la Cancillería llamamos “protección”, contempladas en los instrumentos jurídicos existentes ahora, pero no cuando el problema tuvo su inicio y que son todavía insuficientes, aplicadas desde medio centenar de oficinas consulares en Estados Unidos y la más grande de nuestras embajadas, por la mitad del Servicio Exterior Mexicano bajo el postulado fundamental en el asunto: “los advenedizos no somos nosotros”, constituyen la columna vertebral de la respuesta a la cuestión de los mexicanos en Estados Unidos. Todos los mexicanos sabemos que nosotros no somos los advenedizos en aquellas tierras. Los problemas comenzaron con la guerra de conquista y la mutilación del país. Ésta no es una simple afirmación cargada de exaltado nacionalismo. El Tratado de Guadalupe Hidalgo previó garantías para los mexicanos residentes en los territorios perdidos, ya fuera que decidieran permanecer en ellos o trasladarse a México. Pero una revisión a vuelo de página de los expedientes de nuestro acervo documental histórico nos ha permitido encontrar las notas de don Vicente de la Barrera, Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario de la República Mexicana al Secretario de Estado de aquel país, haciendo el 21 de septiembre de 1849 la reclamación formal de nuestro gobierno por las dificultades que impidieron al Comisionado Joaquín Ignacio de Arellano visitar las poblaciones y publicar en los periódicos del territorio que entonces se llamó Nuevo México para “...favorecer en cuanto le sea posible a las familias mexicanas que por resultado del Tratado de Guadalupe quedaron residiendo en terrenos pertenecientes ahora a los Estados Unidos, proporcionándole los recursos necesarios para su traslación al territorio de la República”. Se alegó que la presencia del Comisionado mexicano causaba conmoción entre los mexicanos en los pueblos que visitaba.

Ya en 1853 el Cónsul en Brownsville informaba a México y a la Legación en Washington de “...un hecho cruel e ilegal cometido por los ciudadanos del Condado de Matagorda... [los que] ...desprecian-do todo deber de justicia y de humanidad, han resuelto expulsar a los vecinos de origen mexicano.” Más adelante en el siglo XIX el gobierno federal alertaba a los gobernadores de los estados fronterizos sobre los peligros y malos tratos a que se arriesgaban los trabajadores mexicanos que trabajaban en el tendido de las vías del ferrocarril en Estados Unidos. En 1900 encontramos la carta del Embajador Aspirez al gobernador de California en la cual le manifiesta su agradecimiento porque “...después de haberse cumplido las prescripciones de la ley y de haber examinado los documentos que le fueron presentados, había firmado el indulto de Isabel Molina”, de quien, entre paréntesis, hay que decir que, como Guadalupe Victoria, era muy hombre.

Tuvimos después los movimientos que produjo la Revolución Mexicana entre la gente que se iba a Estados Unidos a prepararla o a huir de ella. Se daban casos como los de la Santa de Cabora, bruja y guerrillera, o Ricardo Flores Magón, intelectual anarquista, en que los consulados actuaban más como policías que como cónsules. Al mismo tiempo habían de atender a las familias que emigraban buscando seguridad y empleo. Un poco más tarde ocurre un difícil y muy sonado caso de pena de muerte en el que una joven abogada norteamericana, nada menos que Alma Reed, actúa como su abogada y logra salvarle la vida. El presidente de la República le demuestra su agradecimiento invitándola a visitar México y ella —con inquietudes intelectuales y sociales— decide visitar el sureste donde se encuentra con la antropología, la política y la música mexicanas —encarnadas en los mayas, acerca de los que escribe un importante libro—, el gobernador, Felipe Carrillo Puerto, con quien protagoniza un apasionado romance, y Ricardo Palmerín, que la inmortaliza con la canción *Peregrina*.

La crisis económica que sufre Estados Unidos en el año 1929 desata una de las grandes movilizaciones políticas y sociales contra las comunidades mexicanas en aquel país. Fue una época de expulsiones masivas y sistemáticas, de abusos de autoridades y de patrones, de agresiones racistas, pero también fue una época de organización, de resistencia y de lucha. Fueron los años en que don Rafael de la Colina organizó los clubes de resistencia y de ayuda mutua entre los mexicanos.

Los aires cambiaron con la guerra. Se firmó el convenio de trabajadores migratorios bajo el supuesto de que se trataba de una aportación mexicana al esfuerzo de guerra. Los braceros se harían cargo de las labores agrícolas que los americanos desatendían por la movilización militar. La cosa funcionó. Mal, pero funcionó. Mal porque el convenio traía aparejadas una serie de consecuencias negativas para el lado mexicano. La más notoria era la de que teniendo el convenio un número de contrataciones que no cumplía con las necesidades de los agricultores, una cantidad de “espaldas mojadas” mucho más importante que la de los braceros contratados cruzaba la frontera para competir, en total desventaja, por los empleos desde el último peldaño de la escala socioeconómica norteamericana. Más abajo de los negros y por debajo de los braceros contratados. Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores hacía evolucionar su departamento de protección en la Dirección General del Servicio Consular a una Dirección General de Trabajadores Migratorios. Cada año, desde un mes antes de la temporada de cosecha, se veía a los campesinos aspirantes a braceros hacer largas esperas en los alrededores de la Ciudadela en la Ciudad de México, y en varias capitales de los estados, para ser incluidos en las listas de los afortunados que serían contratados. No hace falta decir que automáticamente se creaban nichos de corrupción en cada cola, en cada ventanilla, en cada transporte y cada lista de asignación de patrón. Sin contar los baños de DDT y de otros desinfectantes. Los *coyotes* se llevaban a los *pollos*, pero para engordarlos les conseguían trabajo, duro y mal pagado, con patrones que entregaban al *coyote* la raya de las primeras semanas.

Durante la vigencia del convenio se puso en práctica en México un esfuerzo de inducción de la opinión pública acerca del problema de los braceros. Películas como *Los desarraigados*, y *Espaldas mojadas*, en que se hacía notar cómo la filosofía de la cuña del mismo palo campeaba entre los patrones del otro lado, que se valían de los “pochos” —mexicanos *agringados* que se preciaban de no hablar sino inglés— para controlar con rigor a los braceros. Canciones como la que lamentaba la triste vida del bracero que no tenía cartilla ni pasaporte, ni amigos ni palancas en Migración, pero se coló con resolución, y libros como *Murieron a mitad del Río*, de Luis Spota militaban en contra de la idea de que irse al otro lado era una buena solución a la miseria que no se podía vencer en el terruño.

Un mal día de 1963, el Gobierno de Estados Unidos comunicó al de México que agradecía mucho la útil y oportuna aportación de los trabajadores agrícolas mexicanos al esfuerzo de guerra, pero que ya no era necesario, razón por la cual daban por concluido el convenio de trabajadores migratorios. Los braceros quedaron en igualdad de condiciones. Ya no había braceros legales e ilegales. Ahora todos tendrían que cruzar por el río o por los alambres. Se hicieron varios intentos de sustituir al convenio de gobiernos por contratos de grupos de patrones y de trabajadores, pero, unos más tarde que otros, todos fracasaron. Poco después se empezó a sentir, tanto en Estados Unidos como en México, la efectividad del trabajo de un luchador social, César Chávez, que además de las reivindicaciones laborales que persiguió, sembró la idea de identidad propia entre sus seguidores, los que se llamaron a sí mismos “Chicanos”. En México, en una espontánea y solidaria respuesta social se acogió cálidamente la idea de la chicanidad y la palabra “pocho” cayó en desuso sin más inducción que la simpatía de los mexicanos por los de su raza.

La Dirección de Trabajadores Migratorios pasó a ser Subdirección, el discurso oficial se agotó. Era notoria la falta de una política migratoria explícita, pero los casos de protección consular crecían de manera exponencial. No obstante, la Cancillería tenía respuestas. Al cuestionamiento de un senador de la República que decía haber hablado con tres secretarios de Relaciones Exteriores a los que había preguntado cuál era la política de México en materia de trabajadores migratorios y había recibido como respuesta que no había tal cosa, la respuesta fue que si tres secretarios de Relaciones le decían que no había política migratoria, se debía entender que ésa era la política en materia migratoria. Con ello se quería decir que la mejor manera de conducirse frente a un fenómeno socioeconómico como es la corriente migratoria establecida ya en la sociedad de ambas naciones y ante la negativa de Estados Unidos a tratar de regularla y la exigencia, en cambio, de que fuera México el que impidiera a sus ciudadanos salir del país para internarse sin documentos en el vecino, lo mejor era actuar ante los hechos movilizándolo al servicio consular de nuevo hacia la protección.

La corriente migratoria también evolucionaba de manera que era cada vez menos orientada al trabajo agrícola y cada vez más a los servicios y, con ello, menos temporal y más permanente. La Subdirección de Trabajadores Migratorios se convirtió en Subdirección de Protec-

ción y, poco después, en Dirección General de Protección. La protección se sistematizó, se reclutaron empleados con vocación social y educación especializada para la protección de mexicanos en el extranjero. Se adquirieron vehículos destinados especialmente a la protección y se estableció una subdirección dedicada a estudiar el fenómeno migratorio y dar seguimiento a los programas de protección que seguía cada consulado. En esa oficina, la pregunta toral era: en un país donde hay establecida una corriente migratoria con motivaciones históricas, económicas y sociales y contrariamente a lo que sucedía veinte años atrás, el cine, la música y la literatura la promueven ¿hasta dónde debe llegar la protección consular? Cuando el noventa por ciento de los casos de protección son promovidos por personas interesadas en que se les asista para poder permanecer en Estados Unidos y con cerca de cincuenta consulados trabajando en ello ¿se busca con el ejercicio de la protección alentar la emigración? ¿Estaba México listo para aceptar que es un país de donde se va la gente? ¿En qué momento había cambiado la política de desalentar la emigración por una que la promueve?

Los estadounidenses iniciaron diversos proyectos de ley para controlar la emigración, estos proyectos muy controvertidos. Curiosamente todos giraban alrededor de una premisa falsa: la ley de los Estados Unidos es quebrantada sistemáticamente; por lo tanto, hay que endurecer la ley. En México no se reaccionaba con más lógica. Ante cada proyecto de ley se predecían persecuciones, expulsiones masivas y oleadas de mexicanos desempleados en las fronteras. Ante cada anuncio de expulsiones masivas se ordenaba una junta de cuatro o cinco secretarios de Estado que duraba cuatro o cinco horas y producía un boletín de prensa que anunciaba la decisión de preparar operativos de emergencia con carácter humanitario para recibir a miles y miles de mexicanos que serían arrojados a la frontera; y la creación de fondos especiales para respaldar a las poblaciones emisoras de mano de obra que quedarían sin las ya acostumbradas remesas de sus trabajadores indocumentados. La operación resultaba barata. Costaba lo que el papel en que estaba escrita. Pero los consulados seguían trabajando.

Un día aciago, el gobierno de México recibió la enfática recomendación del tristemente célebre Fondo Monetario Internacional de reducir las dimensiones de su aparato gubernamental, el cual era considerado obeso. La orden de suprimir una subsecretaría en cada

Secretaría de Estado se cumplió en Relaciones Exteriores eliminando la Subsecretaría de Asuntos Económicos y, con ella, no las direcciones económicas sino la Dirección General de Protección, que quedó subsumida nuevamente en la Dirección de Asuntos Consulares como una subdirección. Por supuesto, nada de esto detenía la migración. Los jóvenes seguían planeando emigrar hacia el norte; los *polleros* prosperaban en el negocio, la migra crecía y pedía más presupuesto y los consulados seguían trabajando. Como la humedad en las paredes de una casa descuidada, un nuevo elemento se había ido instalando en la opinión pública mexicana: la información sobre lo que ocurría en el otro lado empezó a llegar a México por vía de las organizaciones de hispanos y de chicanos que trabajaban en el medio político norteamericano. Al igual que el gobierno enfrentaba la emigración como un hecho consumado, la sociedad conocía lo que pasaba al otro lado porque la información de los medios provenía de allá. Con una excepción costosa y fallida, pero que tuvo como utilidad principal ser usada para responder incómodas preguntas de la prensa, en México no se hacían estudios serios sobre la emigración y sus consecuencias.

Cuando se dieron las cuestionadas elecciones de 1988 en México, entre la población mexicana residente en Estados Unidos surgió una corriente de opinión favorable a Cuauhtémoc Cárdenas, el candidato derrotado. El jefe del Partido de la Revolución Democrática (PRD) recorría las ciudades norteamericanas donde hay grandes concentraciones de mexicanos, donde se organizaban impresionantes mítines para manifestarle apoyo político. El gobierno del presidente Salinas, que tenía como estrategia central abrir un espacio para México en la economía norteamericana, decidió contrarrestar ese apoyo y puso a funcionar dos programas para ganar la simpatía de los que no se llamaban chicanos porque, con toda la cursilería de la expresión, resultaba políticamente incorrecto. Los méxicoamericanos contaron desde entonces con un Programa Paisano, para cuando decidieran visitarnos, y otro de Comunidades Mexicanas en el Extranjero para atenderlos en su lugar de residencia. La protección siguió a nivel de subdirección en Asuntos Consulares. En su relación con los mexicanos en Estados Unidos el PRD había recogido y, desde la oposición, hecho suya una vieja demanda de los políticos chicanos: que los mexicanos pudieran adquirir la nacionalidad norteamericana sin perder la suya propia. Con esa bandera y otras muchas que podían ser esgrimidas contra el proyecto

del presidente Salinas, el PRD conservó su influencia en las comunidades mexicanas. Sin embargo, ya durante la administración zedillista, la bandera de la doble nacionalidad fue pasando de manos perredistas a priistas, mientras el gobierno aceptaba la reforma política que exigía su oposición. Una iniciativa del PRI logró modificar la Constitución, y con ella la ley de nacionalidad, para hacer que los mexicanos puedan adquirir otra nacionalidad sin perder la suya. No hubo oposición alguna. Automáticamente se planteó, como era de esperarse y de hecho se esperaba, la siguiente petición: el voto en el extranjero. El presidente Zedillo pudo diferir el tema para que sea tratado por el siguiente gobierno, del presidente Fox. La discusión sobre la conveniencia de que sea implantado el voto en el extranjero es tema para un seminario igual a éste. Espero que los organizadores queden con ánimos para hacerlo.

La administración del presidente Fox ha hecho de la cuestión migratoria su principal planteamiento de política exterior hacia Estados Unidos. Se ha planteado asegurar la regularización migratoria de los mexicanos que ya están allá; garantías de aceptación para los nuevos migrantes y un acuerdo para regular el flujo de los trabajadores migratorios. Son metas ambiciosas que no serán fácilmente cumplidas en plazos cortos y, probablemente, no se alcanzarán de modo simultáneo. Las dificultades propias de tan complejos objetivos y las agregadas por los ímpetus guerreros del despertar del siglo las alejan. El servicio consular y el diplomático trabajan para ello y en general para hacer más llevadera la vida de nuestros compatriotas. En mi opinión, el acuerdo migratorio tiene posibilidades más cercanas. Creo que la condición para que no reproduzca los resultados del acuerdo de braceros radica en que lo que debe negociarse no es el número de los trabajadores sino las condiciones de su aceptación. Entre tanto el torrente migratorio no se detiene, los *coyotes* muerden, la policía golpea, la xenofobia ataca, la migra expulsa y, al igual que cuando Paquito se abstenía de hacer travesuras, un cielo imposible despliega su *curva*.

Políticas migratorias y derechos humanos

Políticas migratorias y derechos humanos

Magdalena Carral Cuevas

En primer lugar, quisiera agradecer a todas las entidades organizadoras de este seminario la atenta invitación que formularon al Instituto Nacional de Migración para participar en este espacio, donde se me brinda la oportunidad de exponer algunas consideraciones sobre el trabajo y las líneas de acción del instituto a mi cargo, en torno a uno de los temas de mayor actualidad.

El fenómeno migratorio es uno de los principales temas de la agenda internacional y, sin duda, lo será durante mucho tiempo; el tema suscita interés y suscita polémica; es objeto de estudio, de análisis y discusión.

En todo el mundo se habla, se escribe y se discute sobre el tema. Las consecuencias del fenómeno migratorio, como se presentan hoy día, son palpables en muy diversos aspectos: tanto en las dramáticas muertes de migrantes en la frontera con Estados Unidos, como en las costas mediterráneas o en las vías de los ferrocarriles mexicanos del sureste.

En la menos evidente, pero igualmente palpable contribución de los migrantes a la creación de riqueza o de conocimiento en numerosos países; la constante fuga de cerebros de países pobres a países ricos pasa casi inadvertida, eso es un fenómeno igualmente preocupante, o por lo menos digno de la mayor atención.

Los efectos de las remesas son también evidentes en muchas formas, por las consecuencias que tienen para las economías nacionales de destino.

El tema que se analizará en este recinto, por demás apropiado para el debate y la discusión, se puede abordar desde múltiples perspectivas y enfoques.

Por mi parte, quisiera acotar mi participación en torno a dos cuestiones generales: los derechos humanos y el manejo, en México, de la migración indocumentada.

El tema de esta mesa es, precisamente, “Causas y efectos de las migraciones en México y América Central” y, teniendo el honor de participar junto con destacados estudiosos del tema, no quisiera redundar en lugares comunes ni mucho menos repetir conclusiones ampliamente difundidas en torno a las causas de la migración.

Las personalidades presentes en esta mesa han dedicado muchos años al estudio de los diversos factores que originan las migraciones en México y nuestra región; gracias a esos estudios se han revelado mitos e interpretaciones equivocadas y nos han conducido a las mayores y más profundas complejidades del tema.

Por todo ello, quisiera, en cambio, comunicarles a ustedes cuál es la encomienda del Instituto Nacional de Migración, en materia de derechos humanos, así como el manejo general del fenómeno migratorio en México, en lo que hace a la migración indocumentada.

Estos dos puntos están comprendidos en el tema de esta mesa, ya que de una u otra forma son parte de los efectos de la migración en México y América Central.

Para el Instituto Nacional de Migración, que me honro en dirigir desde el pasado 15 de agosto, el tema de los derechos humanos es absolutamente prioritario.

Como recordarán todos ustedes, desde su campaña electoral el hoy Presidente de la República anunció que la protección de los derechos humanos sería una preocupación central de su gobierno, y así ha sido.

En el transcurso del presente régimen se han observado numerosas iniciativas en la materia, y medidas concretas en este campo. Entre ellas, las visitas realizadas a nuestro país, por iniciativa, y a invitación del propio gobierno de México, de los relatores de derechos humanos de las Naciones Unidas y de la Organización para los Estados Americanos.

Los informes de esas visitas serán analizados cuidadosamente y, sin duda, sus recomendaciones serán una guía fundamental para subsanar deficiencias y mejorar prácticas positivas, que sin duda también existen.

Somos conscientes de nuestras deficiencias pero también de nuestros compromisos internacionales; de compromisos que México ha adquirido voluntariamente, como son la pertenencia de nuestro país a 58 instrumentos internacionales sobre derechos humanos en distintos campos: derechos de género, políticos, civiles, económicos, sociales, culturales y derecho humanitario.

La pertenencia de México a esos instrumentos internacionales nos obliga jurídicamente, pero sobre todo nos compromete moralmente, y una preocupación muy específica del secretario de Gobernación, Santiago Creel, es el cumplimiento de esos compromisos.

El gobierno del presidente Vicente Fox está empeñado en fortalecer en México la cultura de respeto a los derechos humanos y el cumplimiento de esos compromisos nos conducirá a ese objetivo.

Al Instituto Nacional de Migración le corresponde la aplicación de una serie de medidas con efectos al interior y al exterior del país.

El INM es el responsable principal de la aplicación de la Ley General de Población, que entre muchas otras disposiciones y facultades atribuye al Instituto la obligación de llevar cabo las admisiones, rechazos y devoluciones de extranjeros, así como de registrar y documentar las entradas y salidas de mexicanos.

A partir de esa función, el INM tiene que realizar sus labores dentro de líneas muy precisas: en primer lugar, el cumplimiento de la ley, lo cual es requisito imprescindible para el fortalecimiento del Estado de derecho.

En segundo lugar, y no menos importante, es el interés nacional, para lo cual mantenemos una intensa interacción con numerosas dependencias gubernamentales y sectores sociales y económicos; pero se actúa también en función de aspectos de seguridad nacional, soberanía, seguridad fronteriza; cooperación y políticas bilaterales con los países fronterizos, cooperación regional, y concertación internacional.

En suma, el Instituto actúa como herramienta política interna y, al mismo tiempo, trabaja al servicio de la política exterior del país.

Desde esa perspectiva, uno de los principales rectores del Instituto y de la Secretaría de Gobernación, como cabeza de sector, es ser consecuente con los interés nacionales y los principios que México sustenta en el exterior.

La política migratoria tiene que conciliar las eventuales divergencias que pudieran surgir al interior o en la interpretación de las líneas men-

cionadas, pero sobre todo, tiene que ser congruente con lo que México demanda, exige o promueve en el exterior.

En ese sentido, los compromisos internacionales de México en materia de derechos humanos adquieren una relevancia especial y constituyen un marco normativo de carácter obligatorio por ser convenciones o tratados internacionales.

El respeto y protección de los derechos humanos ha sido una aspiración no sólo del gobierno o de los principales actores políticos, sino de la sociedad en su conjunto, y particularmente de aquellos sectores o grupos más vulnerables.

Si bien el compromiso de México es, como primera referencia, para los mexicanos, los extranjeros que se encuentran en nuestro país por diversas circunstancias son quienes más requieren de una protección o atención especial.

Hace unos meses el doctor Jorge Bustamante reflexionaba sobre este tema en una ponencia presentada en esta misma casa de estudios, y se refería a la indefensión en que se encuentran los extranjeros, quienes padecen, cuando menos, discriminación o desigualdad, precisamente, por su carácter de extranjeros. Coincidimos con esa preocupación.

El Instituto Nacional de Migración y, por supuesto, la Secretaría de Gobernación son conscientes de la magnitud y la naturaleza de este reto; de ahí nuestro empeño en contribuir, con nuestra tarea, a fortalecer las posiciones de nuestro gobierno, desde el punto de vista de la congruencia y la consistencia.

No podemos pedir al norte, para nuestros nacionales, lo que no hacemos en el sur con los extranjeros.

No podemos permitir violaciones a los derechos humanos de los migrantes extranjeros.

Nuestro país; es decir, tanto los órganos del Estado como la sociedad en su conjunto, está empeñado en crear una cultura de respeto a los derechos humanos, por lo cual el Instituto Nacional de Migración y todas las entidades que, de una u otra manera participen en actividades relacionadas con migrantes, debemos contribuir a ese objetivo.

Esa es, pues, la principal encomienda que tiene el INM en la materia, y para cumplirla, tenemos una serie de medidas y actividades que en este momento, por razones de tiempo y de oportunidad, no podemos ni siquiera enunciar.

Únicamente les diría que estamos trabajando en un programa integral y que no sólo se han mantenido y reforzado prácticas y corporaciones ya existentes, como los grupos *Beta*, sino que se ha iniciado un ejercicio de planeación a largo plazo para alcanzar objetivos concretos en la materia.

Ahora quisiera referirme al manejo de la migración indocumentada. En primer lugar, habría que reconocer que los migrantes centroamericanos o de otras regiones, que pasan por México de manera indocumentada, son objeto de abusos y violencia, y no sólo por parte de elementos de corporaciones o entidades oficiales, sino a causa de la delincuencia común o de bandas organizadas.

También habría que reconocer que estos extranjeros son objeto de extorsiones y de vejaciones por parte de elementos de corporaciones oficiales; estas prácticas dejan en total indefensión a quienes ya son víctimas de *coyotes*, *polleros* o comerciantes abusivos que, de una u otra manera, lucran con los indocumentados.

Como en toda actividad lucrativa ilícita, el tráfico de personas disemina focos de corrupción y distribuye o derrama parte de las ganancias hacia actividades aparentemente lícitas, por lo que estas redes delictivas, reaccionan rápidamente con distinto grado de refinamiento a toda acción en su contra.

El combate contra estas prácticas y redes criminales no es responsabilidad de una sola dependencia o corporación, sino de muchas entidades.

Esta lucha contra la delincuencia organizada o la delincuencia común requiere de un gran esfuerzo de coordinación interinstitucional, y de una precisa focalización del fenómeno.

En primer lugar debe distinguirse entre unos y otros; las corporaciones oficiales y la sociedad en su conjunto debemos reconocer que los migrantes indocumentados son víctimas de *polleros* y *coyotes*; de falsificadores y de delincuentes comunes, y que su temor a ser descubiertos por las autoridades les impide acercarse a éstas para denunciar a sus victimarios por temor a la deportación o, peor aún, por temor a más extorsiones u otros abusos.

Por ello debe evitarse cualquier forma de criminalización del migrante indocumentado; no obstante la violación o infracción de la legislación en materia migratoria; los indocumentados no son criminales.

Esto es lo que México ha sostenido en Estados Unidos con respecto a los indocumentados mexicanos, y esto es lo que tiene que hacer México al interior de sus fronteras.

Pero también debemos tener presente que México reconoce el derecho de cada país a tener y aplicar sus propias leyes y disposiciones migratorias, y el gobierno mexicano tiene su propia legislación y, en este caso, la Secretaría de Gobernación, por conducto del Instituto Nacional de Migración, tiene la obligación de aplicar la ley migratoria.

La aplicación de la ley debe efectuarse con estricto apego al respeto de los derechos humanos de los indocumentados.

Para alcanzar este objetivo debemos trabajar de manera simultánea en diversas áreas, tanto al interior del Instituto Nacional de Migración y de la Secretaría de Gobernación, como en otras entidades oficiales y con la sociedad en su conjunto, y también con los gobiernos donde proceden los nacionales indocumentados, así como con los organismos internacionales competentes.

Debemos trabajar en conjunto para evitar toda forma de criminalización del migrante indocumentado; debemos evitar que el fenómeno o la problemática migratoria sea vista desde una óptica policial, y tenemos que cuidar que los procesos de deportación se lleven a cabo con estricto apego a la ley y, sobre todo, en un marco de respeto a los derechos humanos.

Para cumplir con esos objetivos tenemos que llevar a cabo un proceso de cambio al interior del Instituto y entre todas las corporaciones y entidades oficiales, federales, estatales y municipales, que de alguna manera intervienen en materia migratoria.

Todos tenemos que entender que los indocumentados no son criminales.

El Instituto Nacional de Migración tiene que trabajar arduamente, en el marco de una estrategia integral que nos permita dar cumplimiento a la ley con respeto y apego a los derechos humanos y de acuerdo con los procedimientos diplomáticos y consulares, o de cooperación binacional que México ha demandado a Estados Unidos.

Este proceso de cambio pasa necesariamente por una mayor y más eficaz coordinación interinstitucional y, además, requiere de un esfuerzo especial en materia de capacitación.

Nuestro objetivo es lograr que todo servidor público que, de alguna manera tenga algún tipo de función con migrantes indocumentados, conozca los derechos humanos de éstos y que actúe en consecuencia, tal y como el gobierno de México espera que se haga con sus nacionales en el extranjero.

Para alcanzar este objetivo no partimos de cero; en la Secretaría de Gobernación contamos con una práctica que vamos a fortalecer y perfeccionar.

Los grupos *Beta*, de protección a migrantes, del Instituto Nacional de Migración nacieron en el norte del país para auxiliar a mexicanos que se colocaban en situación de riesgo en su intento por llegar a los Estados Unidos.

Estos riesgos comprenden la exposición a elementos climáticos y geográficos peligrosos, ataques de delincuentes y extorsiones o malos tratos de autoridades nacionales.

La labor de los *Beta* y, sobre todo, los resultados a favor de nuestros migrantes, llevaron a la determinación de extender su función hacia el sur del país, para atender a migrantes extranjeros indocumentados que se enfrentan prácticamente a los mismos riesgos que los mexicanos.

La labor que actualmente realizan los grupos *Beta* tiene mucho que ver con la que realizan nuestros consulados en Estados Unidos o en cualquier país a favor de mexicanos que requieren protección.

Es un hecho que los países centroamericanos no cuentan con los recursos ni con el personal suficiente para atender las necesidades de protección de sus nacionales, por lo que esta labor humanitaria también la llevan a cabo las delegaciones regionales del Instituto en aquellos lugares donde no se cuenta con grupos *Beta*.

El Instituto Nacional de Migración trabaja en estrecha coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, y con otras dependencias, en el proyecto impulsado por la Cancillería para crear consulados centroamericanos conjuntos.

Desde el punto de vista de las política migratoria, no obstante, el INM tiene la obligación de realizar deportaciones. México reconoce la existencia de una demanda de mano de obra de nuestro país que, por razones que no viene al caso mencionar, no se satisface internamente.

Por ello cada año documenta miles de trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos, entre 60 y 10 mil por año, que trabajan en fincas cafetaleras, plataneras o de caña en Chiapas. México actúa de manera consecuente con lo que plantea en el exterior.

A pesar de que se llevan a cabo más de 160 mil deportaciones al año, el INM documenta, sin cuota, sino con base en la oferta, a los trabajadores guatemaltecos que encuentran empleo en esa actividad, porque igual que los mexicanos fuera, contribuyen a un esfuerzo productivo.

Es importante subrayar que prácticas como estas son las que determinan las características de nuestra política migratoria.

La deportación, los aseguramientos y controles migratorios deben llevarse a cabo por imperativo legal, pero México reconoce, cuando existe, la necesidad de mano de obra guatemalteca.

Existe una práctica de contratación de trabajadores agrícolas temporales, y por ello el Instituto Nacional de Migración documenta a esos trabajadores y, más aún, conjuntamente con las secretarías de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social y el gobierno del Estado de Chiapas y sus contrapartes de Guatemala, se ha formado un grupo *ad hoc* para analizar y resolver las situaciones de abusos laborales o de otra índole cometidas contra los trabajadores guatemaltecos en Chiapas.

El gobierno del Estado ha dispuesto la instalación de una mesa en la Junta Local de Conciliación y Arbitraje para atender las quejas al respecto.

Para establecer otras diferencias fundamentales de la política migratoria mexicana, habría que recordar la acción específica de la Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados, y la reciente expedición de cartas de naturalización, más de 6 mil entre 1996 y 2002, y la expedición de más de 12 mil formas migratorias en el mismo periodo.

Otro aspecto relevante de esta política migratoria, en lo que hace a los efectos de las migraciones centroamericanas en México, es el esfuerzo por establecer mecanismos de diálogo regional, a fin de encontrar consensos sobre el tema.

Como es bien sabido, México impulsó la creación de la Conferencia Regional sobre Migración. En 1996 convocó en la ciudad de Puebla, a Canadá, Estados Unidos y los países centroamericanos para discutir el fenómeno migratorio en la región de Norte y Centroamérica.

Así surgió el proceso Puebla, o Conferencia Regional sobre Migración, el cual se ha convertido en un foro regional que sirve para establecer posiciones y principios o pautas que los gobiernos deben seguir frente a la problemática migratoria, con el fin de alcanzar consensos sobre el manejo que cada país debe dar al fenómeno migratorio.

Este proceso ha sido impulsado por México, concretamente por las secretarías de Relaciones Exteriores y de Gobernación.

En el marco de esta conferencia, México ha insistido en que todos los gobiernos de la región deben enfocar la cuestión de la migración indocumentada desde una perspectiva integral, bajo la premisa de responsabilidades compartidas, y con causas y efectos de carácter regio-

nal, ante la falta de acuerdos migratorios que permitan regular los flujos que actualmente se dan de manera desordenada e insegura, y no como “problema” o cuestión policial.

Después del 11 de septiembre, México ha insistido en la necesidad de disociar con mucha claridad el fenómeno de las migraciones indocumentadas y de analizar esta cuestión de manera separada de la lucha antiterrorista.

México impulsa el desarrollo de procesos de modernización armónicos y compatibles entre todos los países miembros de la Conferencia, que nos permitan articular y coordinar una lucha eficaz contra el tráfico de personas, así como fortalecer la legalidad y la seguridad en las fronteras; brindar atención eficaz y oportuna tanto a los pasajeros regulares y documentados, como en los casos de repatriación o necesidades de protección consular.

En este aspecto la capacitación para el desempeño de una función de control e inspección también es parte fundamental de la manera en que el INM debe manejar la migración indocumentada.

Capacitación para realizar todas las labores con eficacia y manejar los elementos tecnológicos, o los que resulten de los modelos de modernización que se están llevando a cabo, con el objeto de tener un eficaz control y reducir la discrecionalidad que puede conducir a la arbitrariedad, ineficiencia o corrupción.

México confía en que este foro sea el espacio propicio donde se alcance un consenso regional, y pueda impulsar definiciones regionales que permitan establecer los acuerdos migratorios que pondrían fin al tráfico de personas y, sobre todo, a la muerte de cientos de seres humanos.

Este es el objetivo último, y lo que podría constituir una solución duradera para poner fin a la problemática de los indocumentados, por ello alentaremos estos mecanismo de diálogo, con el afán de encontrar acuerdos que permitan poner fin, sobre todo, al tráfico de personas que genera una industria criminal y fortalece los focos de corrupción.

Para concluir, quisiera subrayar nuestro empeño en mantener el diálogo y la comunicación con los países centroamericanos con los que compartimos la situación de ser países de origen, tránsito y, en muchos casos, de destino de migrantes indocumentados, con el objeto de avanzar en la búsqueda de acuerdos que nos permitan afrontar el mejor manejo de lo que ya es uno de los fenómenos de mayor magnitud y complejidad en el siglo XXI.

II. Derechos humanos de los migrantes y violencia en las fronteras

Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente Americano

Sumario:

- I. Introducción
- II. Las migraciones laborales y el libre comercio
- III. De la operación *hold-the-line* en 1993, a los acuerdos sobre “fronteras inteligentes” en 2002
 - A. Estrategia
- IV. La regionalización de las políticas estadounidenses de inmigración
- V. A manera de conclusiones

Los esfuerzos antiinmigrantes estadounidenses se regionalizan al norte y al sur del continente Americano

Juan Manuel Sandoval Palacios

I. Introducción

Sin duda, el problema de la migración es un problema global. A pesar de que existen actualmente 150 millones de migrantes en un planeta con una población de más de cinco mil millones (IOM, 2000), el impacto de la migración es mucho mayor de lo que estas cifras relativamente bajas podrían sugerir. La migración puede tener consecuencias considerables para las relaciones económicas y sociales en el área de origen. Para los emigrantes, la elección del país de destino está estrechamente vinculada a las oportunidades de empleo, que generalmente se concentran más en las zonas industriales y urbanas. El impacto sobre la comunidad receptora también es considerable. La migración, por tanto, no sólo afecta al emigrante, sino también a las sociedades emisoras y receptoras en su conjunto.

De hecho, hay poca gente en la actualidad en los países industrializados o en desarrollo que no haya experimentado personalmente los efectos de la inmigración. Por ejemplo, entre 20 y 30 millones de los 80 millones de inmigrantes, según cálculos hechos en 1990 por la Organización Internacional de la Migración (OIM), fueron trabajadores extran-

jeros que enviaron 67 mil millones de dólares (USA) anualmente a sus distintos lugares de origen. En 1997, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), las remesas enviadas por los trabajadores extranjeros alcanzaron la cifra de 77 mil millones de dólares. Para algunas economías nacionales, estas remesas pueden ser tan importantes para el producto interno bruto como las exportaciones, por ejemplo en El Salvador han excedido en ocasiones el valor total de sus exportaciones; en la República Dominicana alcanzan más de la mitad de las exportaciones; y aún para México (con 10 mil millones de dólares en 2002) igualan el 10% del valor total de sus exportaciones y casi tanto, o más, que el ingreso del turismo, después de la exportación del petróleo y las manufacturas. Se calcula que América Latina recibe unos 25 mil millones de dólares anualmente en remesas. Según estadísticas, la fuerza de trabajo migrante sólo es superada en importancia dentro del mercado global por el petróleo y las manufacturas industriales.

Las migraciones laborales internacionales, hoy en día, son parte fundamental del llamado proceso de globalización económica como causa y como efecto de la misma, ya que son parte del ejército mundial de reserva que puede ser contratado en cualquier parte del globo terráqueo.

Pero, por otro lado, los procesos de integración regional que se llevan a cabo en todo el mundo, en el marco de la llamada globalización económica, tienden a la conformación de grandes bloques geoeconómicos y geopolíticos, los cuales requieren de nuevas fronteras regionales. En el caso de México, con su integración a América del Norte, la frontera sur de nuestro país ha devenido en la frontera sur geopolítica de Estados Unidos, mientras que la frontera norte, que ha sido el laboratorio para la integración hemisférica (Sandoval, 2002a), se ha vuelto una frontera interna (similar al Muro de Berlín), territorializando a todo el país las funciones de una región fronteriza. México se ha convertido así en un “país-frontera”, en una frontera regional, la del área de Libre Comercio de América del Norte. Una frontera entre América del Norte y América del Sur, con un puente para cruzarlas, el Istmo centroamericano. (Sandoval, 2002b).

El objetivo de este ensayo es tratar de mostrar que la fuerza laboral migratoria mexicana es fundamental, en términos comparativos y competitivos regionalmente, para la consolidación del *Mercado laboral de América del Norte* que incluye a los sectores agrícola y de servicios

de Canadá, a diversos sectores productivos y de servicios de Estados Unidos, a la industria maquiladora extranjera, y a otros sectores manufactureros, principalmente estadounidense, instalados en los estados del norte de México, fronterizos o cercanos a la Unión Americana, y ahora también en otras entidades. Para ello, se hace necesaria la regularización y el control de los flujos migratorios en esta región y en las adyacentes. Por lo cual, los Estados Unidos, además de regionalizar su política de inmigración, busca tener un mayor control de las fronteras de México, militarizándolas, lo que ha resultado en mayores violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migrantes que cruzan por ellas en un afán por llegar al “Norte”, al “Sueño Americano”.

II. Las migraciones laborales y el libre comercio

El gobierno mexicano, con Salinas de Gortari a la cabeza, apostó, junto con el estadounidense, a que el problema migratorio se solucionaría a largo plazo por los beneficios que traería el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De hecho, esta cuestión se definió desde antes de las negociaciones del mismo, a partir de la aprobación en 1986 del Acta de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA 86) también conocida como Ley Simpson-Rodino, por parte del congreso estadounidense, en la cual se estableció la creación de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo. Esta Comisión, conformada por 12 miembros que fueron nombrados por los líderes del congreso en julio de 1987, debería, en consulta con los gobiernos de México y otros países expulsores de mano de obra en el hemisferio occidental, examinar las condiciones que contribuyeran a la inmigración no autorizada a los Estados Unidos y debería explorar programas de inversión y comercio recíproco mutuamente benéficos para aliviar tales condiciones (véase, Section 601 of the Immigration Reform and Control Act, 1986, Public Law 99-603, November 6, 1986).

La Comisión se enfocó geográficamente en México, Centroamérica y el Caribe —áreas de donde salen la mayor cantidad de migrantes hacia Estados Unidos. Delegaciones de esta Comisión visitaron México, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Colombia, Venezuela, la República Dominicana, Haití, Barbados, Trinidad y

Tobago, Canadá, Perú y Puerto Rico donde se reunieron directamente con los jefes de Estado y con altos funcionarios responsables para el desarrollo económico y la migración; así como con responsables de organizaciones académicas, empresariales, sindicales, religiosas y otros grupos relevantes. Se establecieron actividades de vinculación gubernamental de alto nivel.

La Comisión llevó a cabo entre los años de 1988 y 1990 una serie de audiencias públicas en las cuales presentaron testimonio decenas de funcionarios de gobierno, académicos, religiosos, activistas de los derechos humanos de los inmigrantes y refugiados, líderes comunitarios, y otros. Al mismo tiempo se llevaron a cabo diversas investigaciones por parte de especialistas de Estados Unidos, México, Centroamérica y el Caribe, enfocados a responder a dos cuestiones planteadas como objetivo de dicha comisión: a) las condiciones que contribuyeron a la migración no autorizada de países del hemisferio occidental a Estados Unidos, y b) las iniciativas de desarrollo económico que podrían ser tomadas de manera cooperativa para aliviar las presiones que causan la emigración en los países expulsores (Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990a, 1990b y 1990c).

En México, de donde proviene el 75% de los migrantes indocumentados, la Comisión trabajó muy estrechamente con el Consejo Nacional de Población (Conapo) —entidad intersecretarial—, el cual fue designado por Miguel de la Madrid para ser la contraparte oficial de los estudios realizados conjuntamente en México, incluyendo la selección de investigadores calificados (Consejo Nacional de Población, 1992). La investigación en otros países fue realizada por académicos centroamericanos y del Caribe. También participaron cuatro grandes centros universitarios estadounidenses.

La Comisión Ascencio, llamada así también por el apellido de su presidente, se reunió con los presidentes Joaquín Balaguer, de la República Dominicana, y con Carlos Salinas de Gortari, de México, el 18 de abril y el 9 de mayo de 1990, respectivamente, para discutir algunos de sus principales resultados. Esta Comisión presentó su informe final el 6 de julio de 1990, en el cual establece algunas recomendaciones que, según Diego Ascencio, fueron bien recibidas por los gobiernos de los países involucrados. Según este informe, después de las audiencias domésticas y de las investigaciones se confirmaron dos conclusiones fundamentales:

- “1. Aunque hay otros factores importantes, la búsqueda de oportunidades económicas es la motivación primaria de la mayor parte de la migración no autorizada a Estados Unidos, y
2. Mientras que el crecimiento económico para la creación de empleos es la solución última para la reducción de estas presiones migratorias, el proceso del desarrollo económico mismo tiende a estimular la emigración, a corto y mediano plazos, al levantar expectativas y facilitar la capacidad de la gente para emigrar. El desarrollo y la disponibilidad de nuevos y mejores trabajos en su país, sin embargo, es la única manera para disminuir las presiones migratorias con el tiempo” (Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990a).

Estas conclusiones llevaron a la Comisión, según Ascencio, a enfocarse en las medidas que los Estados Unidos y los países expulsores podrían tomar cooperativamente para proveer empleos en sus países de origen a los crecientes números de potenciales migrantes no autorizados. El informe plantea recomendaciones que “cuando sean tomadas conjuntamente por los Estados Unidos y los países expulsores, contribuyan al crecimiento económico mutuamente benéfico, disminuyendo por tanto el flujo migratorio indocumentado con el tiempo”. En este sentido, “La Comisión está convencida que –al estimular el crecimiento económico– un comercio expandido entre los países expulsores y los Estados Unidos es el único remedio más efectivo para el problema que le fue asignado estudiar.” (*ibid*, p. 2)

Las recomendaciones de la Comisión se refieren fundamentalmente a “impulsar una mayor integración económica de los países expulsores a Estados Unidos a través del libre comercio”, ya que “lo más pronto que los países expulsores de migrantes puedan mejorar sus economías, más corta será la duración de las presiones para emigrar a los Estados Unidos”. Por lo tanto, “la política económica estadounidense debería promover un sistema de comercio abierto”. Para ello, el informe de la Comisión sugiere la integración económica regional, ya que

el acceso mejorado a los mercados estadounidense y de otros países desarrollados es la llave para el futuro económico del área. Los Estados Unidos reconocieron esto en 1983 cuando fue establecida la Iniciativa de la Cuenca del Caribe; en 1987, cuando se negoció

el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones entre Estados Unidos y México; y, en una escala mayor, en 1989, cuando entró en vigor el Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. México es un importante competidor en el mercado mundial. Las economías más pequeñas de países centroamericanos y caribeñas no tienen ese potencial. La Comisión aboga fuertemente por su integración —y la de México— en áreas más grandes de libre comercio. (Ibid).

Aquí es donde se establece el puente entre libre comercio y migración, éste como problema, aquél como solución. En esta perspectiva, las recomendaciones apuntan sus baterías a una mayor apertura económica y comercial, formalizándola por medio de tratados:

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

Estados Unidos debería examinar el efecto del libre comercio norteamericano sobre el comercio de otros países del hemisferio occidental para minimizar cualquier daño. Debería también apoyar un libre comercio más amplio dentro del hemisferio, pero debería permitir que la iniciativa viniera de los países interesados. (Ibid).

Se sugería ya, de esta manera, la urgente necesidad de crear el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), y continuar con el resto del continente para impulsar la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De hecho, ya para entonces, y como resultado de una reunión entre los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari en junio de 1990 (un mes antes de la presentación del Informe Ascencio), el gobierno mexicano hizo claro su deseo de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos, y se comenzaron los preparativos para su negociación, a la que se incorporó poco después el gobierno de Canadá. Cuatro años después, y a casi un año de entrado en vigor el TLCAN, durante la llamada Cumbre de las Américas realizada en Miami, Florida, el gobierno estadounidense propuso a 33 jefes de Estado del continente (con excepción de Cuba), y éstos la aceptaron, la creación de ALCA para el año de 2005.

En esta perspectiva, resulta claro que al apostarle todo al TLCAN el gobierno mexicano aceptó tácitamente las reglas del juego impuestas

unilateralmente por Estados Unidos en lo que respecta a migración, entre muchos otros factores. Ambos gobiernos consideran que la liberalización económica y comercial de nuestro país fijará, a largo plazo, a la mano de obra migratoria en su propio territorio.

Se observa claramente cómo el proceso de integración regional y el manejo de la problemática migratoria hoy en día por parte de los regímenes gubernamentales de Estados Unidos y México en estos países y en su entorno regional inmediato (Centroamérica y El Caribe), se apegan estrechamente a las recomendaciones de la Comisión Ascencio, cuyo informe muestra que se trataba más bien de un plan del gobierno estadounidense para impulsar su estrategia de integración regional, por lo cual los países expulsores tendrían que avanzar más rápidamente en los procesos de ajuste estructural, pasando completamente de un modelo económico dominado por el Estado al modelo en el cual el mercado juega el papel principal. En este sentido, el informe planteaba que:

Estados Unidos debería condicionar la ayuda bilateral a los países expulsores para que éstos tomen los pasos necesarios hacia el ajuste estructural. Similarmente, el apoyo estadounidense para préstamos por parte de las instituciones financieras internacionales debería estar basado sobre la instrumentación de programas de ajuste satisfactorios. Se deberían hacer esfuerzos para facilitar los costos de transición en el sufrimiento humano. Las políticas estadounidenses deberían complementar y no frustrar los mecanismos de ajuste en los países expulsores de migrantes. En términos prácticos esto significa, por ejemplo, que un movimiento hacia la promoción de la exportación no debería ser negado por barreras estadounidenses a las importaciones. (Ibid).

Y para avanzar más en esta transición sin posibilidades de dar marcha atrás, el informe planteaba:

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

En este esquema, la fuerza laboral migratoria sería la reserva laboral que necesitaría ser regulada para ser empleada en cualquier parte donde el capital la requiriera, para lo cual sería importante que mantuviera su carácter de ventaja comparativa y competitiva regional por su bajo costo tanto para la producción como para su reproducción. Para aprovechar esta fuerza laboral en los países expulsores, se proponía que:

Los Estados Unidos deberían apoyar las solicitudes de fondos presentadas por México a las instituciones financieras internacionales para mejorar la infraestructura en locaciones del interior capaces de albergar actividades de las maquiladoras. La Comisión urge a los dos gobiernos, y a los gobiernos de otros países expulsores de migrantes, a estar vigilantes de la protección de los derechos de los trabajadores y de los estándares laborales en las maquiladoras y otras plantas ensambladoras. (Esto debido al “éxito” que las maquiladoras han tenido en México y la República Dominicana. Para las economías más pequeñas centroamericanas y caribeñas, las maquiladoras “ofrecen la oportunidad de un crecimiento acelerado y el incremento de empleo.”) Las instituciones financieras internacionales deberían dar prioridad a proyectos de desarrollo que se enfoquen en el crecimiento descentralizado en las regiones más pobres de México.

(Debido a que las pequeñas empresas en los sectores formal e informal son una gran fuerza en las economías de México, Centroamérica y el Caribe) los organismos nacionales e internacionales para el desarrollo deberían trabajar con los gobiernos de los países expulsores para reducir los impedimentos burocráticos y legales para el desarrollo de las pequeñas empresas.

Los sectores empresariales privados locales e internacionales deberían incrementar el apoyo para los programas de asistencia para las pequeñas empresas. Se deberían buscar las vías para una mayor participación de los bancos comerciales privados en el financiamiento de pequeñas empresas, incluyendo aquellos que son propiedad de las familias de los migrantes.

Las inversiones individuales de los migrantes deberían ser complementadas por otros recursos financieros de instituciones oficiales y privadas, y vinculadas a programas de apoyos al sector de pequeñas empresas. La AID debería tomar el liderazgo en apo-

yar los mecanismos de cooperación para llevar a cabo este objetivo. (Ibid).

Pero también era importante procurar que la población de estos países disminuyera para evitar que siguieran fluyendo grandes cantidades de migrantes hacia Estados Unidos. Para ello: “la Comisión respalda el financiamiento continuo de los esfuerzos voluntarios de planificación, incluyendo aquellos que promueven la planificación familiar natural (...)”.

Asimismo, se tendrían que promover mecanismos de control y penalización de la migración indocumentada. Para ello:

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) debería jugar un mayor papel en las discusiones sobre migración en el hemisferio occidental organizando reuniones y seminarios con la participación de alto nivel de los gobiernos de Estados Unidos y de América Latina.

Los Estados Unidos deberían dar la más alta prioridad a la cuestión de la migración no autorizada y buscar una mayor cooperación de parte de los países expulsores respecto a ciertas medidas de aplicación de la ley (por ejemplo, restringir los círculos de tráfico de personas o las actividades con documentos fraudulentos). (Ibid).

III. De la operación *hold-the-line* en 1993, a los acuerdos sobre “fronteras inteligentes” en 2002

Para prevenir, controlar y regular los crecientes flujos migratorios que se darían a partir de la puesta en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que como hemos mencionado no incluía a la migración laboral, se instrumentaron a partir de 1993 una serie de planes y estrategias a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Así vemos que mientras que el presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para el cumplimiento forzoso de la ley se incrementó siete veces entre 1980 y 1995, casi se triplicó entre 1995 y 2001. El marcado incremento en el gasto para controlar la frontera que comenzó a mediados de los noventa es atribuible a una estrategia amplia (comprehensiva) de largo plazo crea-

da por el SIN en 1994 con un fuerte apoyo bipartidista del presidente y el congreso.

Esta política de control de la frontera está basada en la premisa de que la aprehensión atemoriza a la inmigración “ilegal”. Actuando sobre esta premisa en 1994, la Procuradora General Janet Reno y la Comisionada del SIN, Doris Meissner, lanzaron una estrategia nacional de “prevención por medio del atemorizamiento” (*prevention-through-deterrence*) que había sido desarrollada primero por Silvester Reyes, entonces Jefe de la Patrulla Fronteriza en El Paso, con la llamada Operación Mantener-la-Línea (*Hold-the-Line*) en El Paso, Texas, en 1993. En 1994 surgió la Operación Guardián (*Gatekeeper*) en San Diego; la Operación Salvaguarda (*Safeguard*) en Arizona en 1997; y la Operación Río Grande, en MacCallen, Texas en 1997. La estrategia planteada para las próximas décadas, estaba diseñada para interrumpir la inmigración “ilegal” (indocumentada) a través de los lugares tradicionales de entrada a lo largo de la frontera suroeste de los Estados Unidos, y forzar a esta inmigración a cruzar por lugares inhóspitos, lo que haría más vulnerables a estos inmigrantes.

Subsecuentemente, la Ley de Reforma a la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act–IIRIRA) de 1996 incrementó substancialmente los recursos para prevenir la inmigración indocumentada a través de la frontera Estados Unidos-México. La estrategia de control fronterizo está diseñada para bloquear la entrada a través de las rutas tradicionales y cambiar el tráfico no autorizado a áreas remotas, donde el SIN tiene una ventaja táctica. Para cumplir esta meta, el SIN ha provisto a la Patrulla Fronteriza con personal adicional, equipo y tecnología para atemorizar, detectar, aprehender y remover a inmigrantes no autorizados (Andreas, 2000; Brownell, 2001; Dunn, 1996, 2001; Jiménez, 1997; Nevins, 2002; y, Palafox, 2001). Finalmente, sin embargo, todas estas medidas no han logrado disminuir la inmigración, como lo muestra un estudio reciente (Reyes, Johnson and Van Swearingen, 2002):

1. “No hay evidencias de que el paulatino refuerzo del control de la frontera como tal ha reducido substancialmente los cruces fronterizos no autorizados.
2. Existe fuerte evidencia de que los migrantes no autorizados están permaneciendo más tiempo en los Estados Unidos durante el periodo de creciente control.

3. El número total de inmigrantes no autorizados que residen en los Estados Unidos se incrementó substancialmente durante la segunda parte de los años noventa.
4. La estrategia de control fronterizo ha logrado algunas de sus metas. En particular, incrementó la probabilidad de aprehensión, cambiando los lugares de cruce de los migrantes, incrementando los costos asociados con el cruce de la frontera México-Estados Unidos.
5. Durante el periodo de creciente control, ha incrementado el número de migrantes no autorizados que murieron mientras intentaban cruzar la frontera.”

Estas medidas ya tenían su antecedente a principios de la década de los años ochenta, durante el gobierno de Reagan, quien planteara: “este país ha perdido el control de sus fronteras y ningún país puede mantener esa posición.” La pérdida de tal control se debía, desde la perspectiva neoconservadora, a los flujos de inmigrantes indocumentados y de refugiados que estaban llegando en grandes cantidades a esa nación, principalmente de México y Centroamérica, como producto de las crisis económicas y de los conflictos armados, alimentados por los estadounidenses. También se consideraba el creciente narcotráfico de países latinoamericanos (como productores o como plataformas de paso) como otro aspecto que ponía en riesgo la seguridad fronteriza. Inclusive, el Procurador General durante el gobierno de Reagan, Edwin Meese III, llegó a plantear que “la inmigración ilegal y el tráfico de drogas están ligados íntimamente en una relación simbiótica, y acabar con la inmigración ilegal sería un paso importante hacia la solución de los problemas de narcóticos de la nación” (Scott, 1987). Y como el tercer factor potencial de cruzar dichos límites geográficos, se consideró al terrorismo, producto del avance del fundamentalismo musulmán, principalmente a partir de la caída en 1979 del Sha de Irán y del ascenso del Ayatola Jomeini.

Bajo estos pretextos, el gobierno estadounidense inició un proceso para establecer un mayor control político-militar de la región fronteriza, impulsando una estrategia similar a la que estaba aplicando en el Istmo centroamericano, la de la guerra o conflicto de baja intensidad, adecuada a la situación particular de dicha región fronteriza (Dunn, 1996; Sandoval, 1993). Con la incorporación del problema del terrorismo a esta doctrina, las áreas más probables para el estallido de Con-

flictos de baja intensidad se ubicaba no sólo en el mundo subdesarrollado, particularmente América Latina, sino en el territorio mismo de los Estados Unidos, tal y como lo señalaba uno de los estrategas militares de la contrainsurgencia, Kupperman: “las operaciones de baja intensidad no se limitan al extranjero, ya que pueden ser necesarias en el interior de Estados Unidos en respuesta a desórdenes civiles y al terrorismo”. (Kupperman, 1983).

Para hacer frente a esta situación dentro y fuera de la Unión Americana, se creó un grupo de trabajo para combatir el terrorismo, dependiente del vicepresidente George Bush, padre del actual mandatario y quien había estado muy vinculado a los militares y a los servicios de inteligencia, a los cuales había pertenecido en la década de los años setenta como director de la CIA (*Public Report of the Vice President's Task Force on Combatting Terrorism*. 1986; *Covert Action Information Bulletin*. n° 33, Winter, 1990).

El control político-militar de la frontera con nuestro país, en la perspectiva de la doctrina de la guerra o conflicto de baja intensidad, se puso al descubierto cuando estalló el escándalo del *Irangate* o *Iran-contras*. Entre otras cuestiones, quedó expuesto un plan elaborado en 1982 (y en el que intervino Oliver North) para suspender la Constitución estadounidense y poner al país bajo la ley marcial en caso de que se produjera una crisis nacional. El plan estuvo a punto de ponerse en práctica en 1984, cuando ante la eventualidad de que Reagan realizara una acción militar directa en Centroamérica, se previó la movilización de la Agencia Federal para Emergencias (FEMA, por sus siglas en inglés) y las unidades de defensa estatal (Guardia Nacional) para localizar y arrestar a cerca de 400 mil indocumentados centroamericanos. Fort Huachuca, en Arizona, sería utilizado como punto de partida de esta operación y habría 10 centros de detención donde serían confinados los refugiados. (Petrich, 1987).

También dentro de esta perspectiva del conflicto de baja intensidad para el control político-militar de esta región fronteriza, se inscribe el ordenamiento del gobierno estadounidense en 1985 para que diversas dependencias gubernamentales se encargaran de diseñar planes de contingencia, y de coordinar esfuerzos para asegurar la seguridad nacional y la seguridad pública, frente al creciente potencial de acciones terroristas que pudieran ocurrir dentro de las fronteras de la Unión Americana, según se desprendía del informe anual del Departamento de Estado de ese año.

El Departamento de Justicia, a través de la División de Investigaciones del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), preparó en mayo de 1986, con base en dicho ordenamiento, una guía de plan operativo intitulado *Alien Terrorist and Undesirables: a Contingency Plan* (Terroristas y extranjeros indeseables: un plan de contingencia). Este plan detallaba los pasos —bajo las provisiones del Acta McCarran-Walter—, para meter en prisión, juzgar en secreto y deportar grandes números de extranjeros, basado solamente en su etnicidad o sus creencias o asociaciones políticas. Este plan consideraba, entre otras cosas, que:

se requerirá una estrecha cooperación e intercambio de información entre el (SIN) y otras dependencias gubernamentales con funciones de inteligencia y seguridad nacional, incluyendo, pero no limitado, al FBI y la CIA. El SIN requerirá probablemente concentrar sus esfuerzos contraterroristas en contra de nacionalidades o grupos particulares compuestos primariamente de ciertas nacionalidades, y más probablemente aquellos ciudadanos de naciones que se sabe apoyan al terrorismo. El SIN debe distinguir y aislar a aquellos miembros de un grupo de nacionalidad cuya presencia es adversa a los intereses de la seguridad nacional, de aquellos que han huido a este país buscando asilo o son disidentes al régimen en el país.

Y exactamente así, con precisión, fue aplicado este plan de contingencia en el caso de los refugiados centroamericanos durante la crisis de 1989, cuando llegaron cientos de miles a esa región (Sandoval, 1992). Para controlar los grandes flujos de refugiados, el SIN estableció un Plan de Fortalecimiento de la Frontera Sur (*Southern Border Enhancement Plan*), dado a conocer el 16 de febrero de 1989. En este plan se establecían las siguientes estrategias operativas:

1. Detener la entrada “ilegal” en la frontera por medio de una gran fuerza móvil de agentes de la Patrulla Fronteriza;
2. Proveer de instalaciones de detención seguras y adecuadas para el gran número de extranjeros que se espera aprehender;
3. Hacer expedita la adjudicación de solicitudes de asilo en el sur de Texas a través del establecimiento de una cantidad sustancial de examinadores, jueces de inmigración, abogados y equipo de apoyo (...);

4. Detener y deportar de manera expedita a aquellos cuyas demandas de asilo no estén basadas en un temor de persecución bien fundamentado, y
5. Incrementar los esfuerzos de “inteligencia” para determinar las fuentes de flujo “ilegal”, aislar los puntos de estrangulación que puedan ser encontrados, e identificar a contrabandistas y facilitadores fraudulentos que alientan la migración “ilegal” a Estados Unidos.

Respecto a esta última estrategia, se contemplaba la recolección de información de “inteligencia” en los países de donde provenían los migrantes, trabajando de manera conjunta con funcionarios de diversas dependencias locales. Para ello, se enviaron equipos de agentes del SIN y otras dependencias estadounidenses a las ciudades de Guatemala y Tecún Umán, en el sur, y se pusieron en acción a otros agentes ya ubicados en las ciudades de México y Monterrey, para “determinar las fuentes y rutas de migración, para que los agentes de la Patrulla Fronteriza puedan ser colocados apropiadamente”.

Se trataba también de “identificar a traficantes, facilitadores fraudulentos y otras fuentes de corrupción que ‘abusen’ del sistema”; “incapacitar a los violadores de la ley de migración mediante su detención y arresto”; y de “identificar las condiciones crónicas en los países fuentes, que contribuyan a la emigración hacia el norte.” Para esto último, el Programa de Inteligencia del SIN continuaría con su vinculación con otras agencias particularmente la CIA, la DEA y el Departamento de Estado, para monitorear los cambios en aquellas condiciones que impactan mayormente en la emigración de los países fuente.

Desde entonces data la colaboración entre autoridades mexicanas para detectar, detener y deportar a migrantes de terceros países en tránsito por México hacia Estados Unidos (Sandoval, 1992; *The US Committee for Refugees*, 1991).

Desde principios de 1980, el número de efectivos de la Patrulla Fronteriza, se ha venido incrementando constantemente, creándose dentro de ésta en 1984 la Unidad Táctica Antiterrorista (BORTAC, por sus siglas en inglés). Los agentes de BORTAC son integrados a unidades regulares de la Patrulla Fronteriza, pero el equipo puede ser activado en unas cuantas horas y enviado a cualquier parte de Estados Unidos. Este grupo puede ser utilizado en “emergencias” relacionadas con la inmigración, incluyendo disturbios en campos de detención de

indocumentados, así como en “acciones violentas” en la frontera (*Tribuno del Pueblo*, abril 1985).

También se creó una Unidad de Prevención contra el Crimen en la Frontera, dependiente de la Policía de San Diego y de la Patrulla Fronteriza, las cuales han cometido una gran cantidad de abusos y asesinatos entre los inmigrantes indocumentados.

Durante esos años se otorgó también una autorización por parte del congreso para que la patrulla fronteriza dotara a sus agentes con armas de fuego de alto poder y para que éstos colaboraran con miembros de diversas dependencias como la Agencia Antinarcóticos (DEA) y otras fuerzas policíacas en la lucha contra el narcotráfico y el tráfico de personas. La colaboración de las Fuerzas Armadas y la Guardia Nacional data también de esos años (Jiménez, 1987; 1988; 1990; Dunn, 1996; Palafox, 1996; 1997).

En su estrategia para impulsar una mayor militarización de esta frontera, el gobierno estadounidense ha montado desde 1980 constantes operaciones de entrenamiento militar a lo largo de esta región, con ejercicios de práctica de vigilancia, reconocimiento y otras habilidades necesarias para lo que un comandante de un batallón del ejército ha denominado una “misión de tiempos de guerra” (*wartime mission*), en las cuales los militares han ayudado a otra guerra que se libra en la frontera en contra del narcotráfico y de la inmigración indocumentada, llevada a cabo por la Patrulla Fronteriza, la DEA y Aduanas (*Borderlines*, vol. 1, núm. 2, February 1992).

Iniciadas estas operaciones de colaboración de los militares con otras dependencias gubernamentales desde la década de 1970, ya para 1980 la presencia militar era bastante evidente, y para principios de 1990 las acciones de los militares se incrementaron, llegándose a utilizar a la Guardia Nacional para erigir muros metálicos en varias partes de la frontera, con restos de materiales de la guerra contra Irak. El uso de otros instrumentos de guerra utilizados en el sureste asiático y otras regiones del mundo (censores corporales, lentes infrarrojos para visión nocturna, radares, etc.) es ya bastante generalizado a lo largo de la frontera.

Así la instrumentación en esta región de la doctrina del conflicto de baja intensidad, se refiere a un enfoque de la aplicación de la ley y el control fronterizo que se sustenta en experiencias, estrategias, tácticas, tecnología, equipo e instalaciones militares, así como en personal del

Ejército, de la Marina, de la Fuerza Aérea y de la Guardia Nacional. Representa entonces la integración de funciones y enfoques militares y de aplicación de la ley, con miembros de las fuerzas armadas asumiendo funciones de policía doméstica y agentes de la ley asumiendo tácticas y tecnologías de los militares.

En su estrategia por asegurar aún más el control de esta región fronteriza, el Estado norteamericano ha tratado, por diversas vías, que su contraparte mexicana acepte que esta es una región interdependiente y cuya seguridad atañe a ambos por igual. Es, decir, que existe un amplio rango de intereses y preocupaciones comunes que unen a México y Estados Unidos en una forma de interdependencia y seguridad compartida, y que se puede decir que ambas naciones forman, de hecho, una “comunidad de seguridad” (*security community*) (Gangster and Sweedler, 1990). Se ha planteado también que por estos intereses comunes deben ser “socios en la seguridad” (*security partnership*) (Grayson, 1989). Y que, por lo tanto, a esta región fronteriza debe enfocársele desde una perspectiva de “seguridad binacional” (Sandoval, 1993).

Y si bien es cierto que en un principio la cancillería mexicana reiteradamente rechazó explícitamente el término de “seguridad binacional”, planteando que el esquema de la seguridad binacional estaba fuera de contexto en las relaciones México-Estados Unidos (Barrios, 1990), lo cierto es que los regímenes neoliberales desde Salinas de Gortari, hasta el actual de Vicente Fox, han optado tácitamente por el espíritu de esta concepción de seguridad binacional, al aceptar la realización de acciones conjuntas contra el narcotráfico, contra el tráfico de personas (*polleros* y otros); y, en el caso de Fox, aceptar incondicionalmente durante su encuentro con el presidente estadounidense George Bush hijo, en Monterrey el 22 de marzo de este año, como lo hiciera también cuando el gobierno estadounidense exigió el apoyo a su estrategia contra el terrorismo después de los ataques terroristas a esa nación el 11 de septiembre de 2001, un acuerdo para crear una “frontera inteligente” entre ambos países, es decir, un acuerdo de seguridad fronteriza, por supuesto bajo la hegemonía de Estados Unidos.

En Monterrey, durante la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, auspiciada por la ONU, donde se aprobó por parte de todos los gobiernos asistentes de manera unánime el Consenso de Monterrey, el cual compromete a los gobiernos de los países

firmantes a promover sistemas económicos alineados al Consenso de Washington, y cuando se esperaba que hubiera algún anuncio sobre un acuerdo migratorio, los presidentes Fox y Bush anunciaron el establecimiento de un acuerdo sobre seguridad fronteriza. La delegación estadounidense rechazó incluir el punto de la migración en este encuentro. Y aunque ambos acordaron promover la Sociedad para la Prosperidad, para garantizar que ningún mexicano o mexicana tenga que dejar su comunidad por falta de empleo y oportunidades (Sociedad para la Prosperidad, 22 de marzo de 2002), también firmaron la Alianza para la Frontera México-Estados Unidos a favor del fortalecimiento tecnológico y la cooperación para promover un flujo seguro y eficiente de personas y bienes a lo largo de la misma (“Alianza para la frontera México-Estados Unidos”, 22 de marzo de 2002). Entre las metas propuestas están las siguientes:

1. Infraestructura acorde con los niveles de cruces y de comercio bilateral.
 - a. Evaluación conjunta de las condiciones de infraestructura fronteriza, a fin de identificar cuellos de botella que entorpecen el tránsito de personas y mercancías (...)
 - b. Realización de evaluaciones a la infraestructura estratégica en materia de seguridad, en puentes, presas y plantas generadoras de electricidad, incluyendo las medidas de protección necesarias ante eventuales ataques terroristas (...)
2. Flujo seguro de personas;
 - a. Desarrollo e instrumentación en puertos de entrada de sistemas que agilicen el tránsito de viajeros que no representen amenazas a la seguridad. Para ello, se establecerán procedimientos de coordinación en nuestra frontera;
 - b. Cooperación para identificar a aquellos individuos que representen una amenaza a nuestras sociedades antes de su arribo a la región de América del Norte;
Ampliación de esfuerzos para abatir el tráfico ilegal de nacionales de terceros países;
 - c. Creación de un mecanismo de Intercambio Bilateral de Información Anticipada de Pasajeros.
3. Flujo seguro de bienes;
 - a. Puesta en marcha de un programa para compartir tecnología entre ambos países a fin de instalar sistemas de inspección ex-

terna en las líneas ferroviarias que crucen la frontera entre Estados Unidos y México, así como en puertos de entrada con tránsito intenso a lo largo de la frontera.

Esta alianza es similar a la establecida entre Estados Unidos y Canadá unas semanas antes, y el plan de acción consta de 22 puntos, mientras que la de los países del norte tiene 30. Ambas son parte de la propuesta de Estados Unidos de creación de un Perímetro de Seguridad de América del Norte, pero en realidad se trata de un reforzamiento de las fronteras de Estados Unidos con Canadá y con México (para crear un Estados Unidos-Fortaleza, similar a la Unión Europea-Fortaleza). De hecho, en el caso de Canadá, y poco después de los ataques terroristas del 11 de septiembre, el gobierno de Bush estableció la llamada Ley Patriota (USA Patriot Act of 2001), en la cual establecía un capítulo para fortalecer la frontera norte (Title IV-Protecting the Border, Subtitle A-Protecting the Northern Border) triplicando el personal de la Patrulla Fronteriza, del Servicio de Aduanas y de inspectores del SIN; incrementando el presupuesto para realizar el mejoramiento y adquirir equipo adicional de tecnología para monitorear esa frontera; así como fortaleciendo las provisiones de inmigración (Subtitle B-Enhanced Immigration Provisions) para impedir el paso de terroristas. Y es que algunos de los presuntos terroristas que realizaron los atentados en New York y Washington habían entrado a Estados Unidos por la frontera con Canadá.

En el caso de México, ya se habla de aceptar la creación de este perímetro de seguridad, como se plantea en el Diagnóstico Integral de la Frontera Norte, elaborado por el Colegio de la Frontera Norte y la Secretaría de Gobernación en 2002,

“12. Necesidad de la integración de México en el perímetro de seguridad, así como de su posicionamiento con relación a la modalidad de espacio de tránsito.

Si Estados Unidos decide dar prioridad a su seguridad nacional, y para ello México le es de gran utilidad, se hace necesario negociar en ese contexto, sin falsos nacionalismos y estando abiertos a la discusión. Por ejemplo, que haya inspecciones migratorias estadounidenses en México, en nuestros aeropuertos, o que se administre mucho mejor

nuestra frontera sur para evitar que México sea país de tránsito, si esto se va a otorgar, debe hacerse a cambio de algo, por ejemplo, la flexibilización de nuestra frontera común o la regularización de los millones de mexicanos indocumentados en Estados Unidos.

A. Estrategia

Debate y socialización sobre el concepto de perímetro de seguridad e integración.

Debate sobre la gestión de los flujos migratorios regionales y extrarregionales.

Definir la posición mexicana en torno a la gestión de su frontera sur.

Con la creación de una nueva dependencia del gabinete, el Departamento de Seguridad Doméstica (Department of Homeland Security), propuesto por Bush en junio de 2002 y puesto en vigor a principios de 2003, se avanza en la creación de Estados Unidos-Fortaleza. Esta dependencia reorganizó 22 agencias federales bajo su cobertura, entre las cuales se incluyen el Servicio de Inmigración y Naturalización, la Patrulla Fronteriza, Aduanas y el Guarda Costa. Este departamento, entre otras cuestiones, asegurará “que todos los aspectos de control de las fronteras, incluyendo la emisión de visas, sean informados por una oficina central y bancos de datos compatibles” (President George W. Bush, *The Department of Homeland Security*, The White House, June 2002).

Así, mientras que Estados Unidos toma decisiones considerando a la migración, principalmente la indocumentada, como un problema a su seguridad nacional, el gobierno mexicano acepta las medidas propuestas por dicho gobierno para establecer controles a los flujos migratorios y a las fronteras nacionales de este país.

IV. La regionalización de las políticas estadounidenses de inmigración

Para establecer mecanismos de control de los flujos migratorios más allá de sus fronteras, la Unión Americana había venido impulsando desde mediados de la década de 1990 algunas estrategias para regular la migración (particularmente la indocumentada) en su ámbito geográfico inmediato, México, Centroamérica y el Caribe, principalmente a

través de dos mecanismos que se han estado desarrollando rápidamente, sentando las bases para hacerlo en el nivel continental a través de un tercero, y reforzados con la estrategia más reciente para hacer frente al terrorismo:

1. Las leyes estadounidenses sobre inmigración indocumentada (para criminalizar a los inmigrantes indocumentados pero también a los legales) y contra el terrorismo –las cuales fueron aprobadas por el congreso de ese país en septiembre y abril de 1996, respectivamente–; donde se establecen algunas medidas que regionalizan de hecho tales políticas, como por ejemplo, el combate al tráfico de indocumentados y el establecimiento de “estaciones de preinspección” en 10 aeropuertos de países de los cuales parten el mayor número de extranjeros inadmisibles hacia los Estados Unidos. (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996; y, Kesselbrenner, 1996);
2. 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 (Conferencia Regional sobre Migración, 1996). Desde entonces, esta Conferencia se ha realizado anualmente en las ciudades de Panamá (1997), Ottawa (1998), San Salvador (1999), Washington, D.C. (2000) y San José de Costa Rica (2001), y
3. La II Cumbre de las Américas, realizada en el mes de abril de 1998 en Santiago de Chile, donde los jefes de Estado y de gobierno de todo el Continente, con excepción de Cuba, incorporaron en su Declaración y Plan de Acción la dimensión migratoria, haciendo énfasis en el derecho soberano de cada Estado a formular y aplicar su propio marco jurídico y políticas migratorias. Y a establecer acuerdos bilaterales o multilaterales pero de carácter limitado (II Cumbre de las Américas, 1998). Estas políticas y acuerdos, sin embargo, estarán constreñidos por las medidas tomadas en los mecanismos mencionados en los dos puntos anteriores.

Así, en el proceso de transnacionalización del modelo económico neoliberal, las 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 en el 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. 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). De hecho, como se ha mencionado en un apartado anterior, esta cuestión fue aceptada tácitamente desde antes de iniciarse las negociaciones de dicho tratado, 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 lo cual se expone a los trabajadores inmigrantes de estos países a sufrir las consecuencias de las políticas estadounidenses que buscan regular y controlar los flujos y los mercados laborales de estos trabajadores, y que son instrumentadas de manera unilateral por ese país o en colaboración con otros.

Pero estos procesos de integración regional y globalización económicos, que a su vez provocan una regionalización y globalización del fenómeno migratorio de acuerdo a las necesidades de acumulación del capital, adquiriendo la migración de trabajadores 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 selectiva* (Fröebel, Heinrichs y Kreye, 1980, y Aragonés y Sandoval, 1996), también tendrán como consecuencia la regionalización y globalización de las luchas por defender los derechos plenos de los trabajadores migratorios, llevadas a cabo por diversas organizaciones sociales y políticas.

Estas 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 aun mediante los mecanismos de “preinspección” en los lugares de origen de los migrantes, estableciendo no sólo una selección de la mano de obra necesaria, sino como ya se ha mencionado, regionalizando las políticas migratorias de los Estados Unidos, principalmente en el hemisferio occidental de donde emigran la mayor cantidad de personas a esa nación, estableciendo con ello los lineamientos a seguir dentro del área geográfica contigua (México y

Centroamérica) pero también dentro del proyecto de integración económica continental (ALCA), donde fluirían los capitales pero no la fuerza laboral migratoria.

Como se ha mencionado en el segundo apartado, 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 Estados Unidos a través de acuerdos de libre comercio”*. Al haber aceptado México 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, nuestro país colaboró en hacer de este acuerdo comercial el modelo a seguir en el caso de la integración económica regional que en el nivel hemisférico está en marcha, a través de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Así, Estados Unidos ha logrado 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 (Sandoval, 1997). 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 postdevaluatoria a principios de 1995, este gobierno aceptó impulsar la regulación de los flujos migratorios de nuestro país, y tratar de avanzar en la regionalización de esta regulación en Centroamérica.

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

Los gobiernos participantes acordaron,

(...)

3. *Promover el desarrollo económico y social de la región mediante el fomento al comercio y a 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 a aquéllos 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 extrarregionales.*

21. *Impulsar mecanismos más eficaces para la luchar contra la falsificación y adulteración de documentos migratorios (...)* (Conferencia Regional sobre Migración, 1996)

A partir de entonces se han venido desarrollando tales acuerdos a nivel regional. De hecho, la instrumentación de estos acuerdos por parte del gobierno mexicano, junto con la necesidad de reglamentar otros aspectos migratorios considerados en el TLCAN, llevaron al go-

bierno de Zedillo a impulsar una “Nueva Política Migratoria”. Según el Subsecretario de Población y Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación durante la gestión zedillista, César Bécker, esta “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” (Bécker, 1996).

Los 20 programas de trabajo instrumentados 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, 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 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” (Instituto Nacional de Migración, 1996).

Y, por el otro lado, los programas y reformas mencionados apuntaban también al establecimiento de mayores facilidades para el ingreso de hombres de negocios, inversionistas, académicos, científicos y técnicos, lo cual está acorde con el capítulo XVI del TLCAN sobre “*entrada temporal de personas de negocios*”. Este capítulo muestra, una vez más, que el TLCAN es algo más que un acuerdo sobre comercio. 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 en el 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 facilitar la entrada de agentes que realicen tales actividades. Sin embargo no es una necesidad insuperable, ni la única alternativa. De no haberse pactado estas facilidades de entrada de agentes del capital, los inversionistas o comerciantes extranjeros se verían obligados a contratar personal mexicano para tales actividades lo que tendría efectos en el nivel de empleo de múltiples profesiones. El aumentar la oferta de empleos profesionales es una necesidad urgente en nuestro país, como lo reflejan variados estudios que muestran el gran porcentaje de profesionistas que no viven ni se dedican a su profesión. Pero como se ha visto, el TLCAN avanza en la libre movilidad del capital: mercancías, servicios, inversiones, personas de negocios; pero excluye la movilidad del factor mano de obra (Arroyo *et al*, 1993).

En este sentido, la política migratoria seguida por Zedillo respondía más a los lineamientos de las políticas de inmigración de Estados Unidos y de la regionalización de las mismas; así como a los intereses de la Unión Americana dentro del TLCAN. Vemos, entonces, 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 ha colaborado con muchas de estas medidas principalmente en la zona fronteriza con esa nación, con acciones anticrimen y contra el tráfico de personas llevadas a cabo por los grupos policíacos especiales llamados *Beta*, y otras acciones realizadas por otras dependencias policiacas entre las cuales se cuenta la militarizada Policía Federal Preventiva (PFP), y el ejército, bajo el pretexto del combate al narcotráfico. Pero también en la frontera sur el gobierno mexicano ha estado aplicando medidas migratorias copiadas o *Made in USA* (Sandoval, 1997).

Esta es la clase de medidas que se aplicarán en la regionalización de dichas políticas de migración en México y Centroamérica (y que se extenderán a todo el Continente), como lo muestran el Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre Migración, conformada, como ya se mencionó, por los 10 países del área de Norteamérica y Centroamérica, y que fue aprobado en la II Conferencia Regional sobre Migración, realizada en la ciudad de Panamá los días 13 y 14 de marzo de 1997 (II Conferencia Regional sobre Migración, 1997) y el Comunicado Conjunto de la III Conferencia Regional sobre Migración que se celebró en Ottawa, Canadá, los días 26 y 27 de febrero de 1998 (III Conferencia

Regional sobre Migración, 1998), en donde los viceministros expresaron su beneplácito por los avances que esta conferencia venía alcanzando en cuanto a su institucionalización y consolidación.

A lo largo y ancho de la región, los gobiernos –preocupados con el control de la migración– han incrementado las medidas de reforzamiento de las fronteras, 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 éstos, 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 extrarregionales.

Como se puede ver, la regionalización de la regulación de los flujos migratorios en el área de Norteamérica y Centroamérica está en marcha, de manera formal, bajo la hegemonía estadounidense. Pero ya se prevé la ampliación de esta regulación para incluir también al resto del continente. Desde la primera Conferencia Regional de Migración, donde se propuso llevar a cabo el segundo encuentro en Panamá, se consideró la posibilidad de invitar como observadores, a algunos países de Sudamérica. A esta reunión no asistieron más que los 10 países de la Conferencia, pero se contó con la participación de representantes de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).

Ahí se decidió celebrar la tercera reunión en Ottawa a la que se invitarían, en calidad de observadores, algunos países de América del Sur y del Caribe. Y, en efecto, asistieron en esa calidad representantes de Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú y República Dominicana, países que fueron propuestos en la Reunión del Grupo de Consulta sobre Migración realizado en Costa Rica, donde además el gobierno de la República Argentina solicitó formalmente participar en calidad de observador en la Conferencia Regional. La República Dominicana presentó su solicitud para formar parte como miembro de la Conferencia Regional sobre Migración; sin embargo, los viceministros plantearon la necesidad de tener

lineamientos para la aceptación de nuevos miembros antes de tomar una decisión, por lo cual instruyeron al grupo regional de Consulta elaborar dichos lineamientos antes de su siguiente reunión. Estos lineamientos deberían incluir las condiciones para nuevas membresías, así como los criterios para la participación de observadores. Para la IV Conferencia Regional de Migración en la ciudad de San Salvador se acordó invitar como observadores a Colombia, Ecuador, Jamaica, Perú, República Dominicana y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En esta reunión se consideró el tema de la membresía y se decidió aceptar la solicitud de República Dominicana para incorporarse como miembro de este foro, dados sus sólidos vínculos de cooperación con países de la región en temas de interés, y se aceptó asimismo la solicitud de Argentina para incorporarse como observador en la Conferencia.

En la V 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, y como ya se mencionó más arriba, en la Declaración y el Plan de Acción de la II Cumbre de las Américas, se incluyó la dimensión migratoria. (II Cumbre de las Américas, 1998). 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, donde los gobiernos:

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. (...)* (II Cumbre de las Américas, 1998).

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 el 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 en el nivel regional y atacar el tráfico de indocumentados).

V. 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) realizada en abril de 2001 en la Ciudad de Québec, Canadá, para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas en el año 2005, son 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 realizaran en todo el continente oponiéndose a este proyecto integrador, pero principalmente en la mencionada ciudad canadiense, donde también se llevó a cabo la Segunda Cumbre de los Pueblos de las Américas convocada por la Alianza Social Continental (conformada ésta 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 Estados Unidos en las últimas dos décadas (ochenta y noventa) 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 a la cabeza) 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 Estados Unidos, México y Canadá. En la mencionada 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 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, mediante 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 estableciendo 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), el cual fue aprobado por los gobiernos de estos países y ratificado por sus respectivos congresos a fines de 2000, entrando 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), que fue un intento de las grandes corporaciones para crear una “Constitución Mundial del Capital”. Actualmente el gobierno mexicano se encuentra negociando tratados de libre comercio con dos países centroamericanos, Belice y Panamá; y con República Dominicana en el Caribe.

Con estos tratados, que no son sólo 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 de la misma. Para ello el Plan Puebla-Panamá propuesto por el presidente Vicente Fox con el propósito de integrar el sur-sureste de México con Centroamérica, lo que trata es de crear las condiciones para tener acceso a los recursos energéticos y de biodiversidad que existen ahí 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 de crear un puente entre América del Norte y América del Sur para facilitar el desarrollo del ALCA. (Sandoval, 2001).

La exclusión de derechos laborales y aspectos ambientales en los tratados firmados por México con los países centroamericanos (aspectos que se incorporaron, 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, Estados Unidos y Canadá), obedece a los intereses de las grandes corporaciones que ven en dichos aspectos (laboral y ambiental) 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.

Así, la regulación del mercado laboral en el nivel regional (América del Norte y Centroamérica) requiere de una mano de obra barata, movable hacia 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: Estados Unidos y Canadá).

Desde las negociaciones del TLCAN, la migración laboral quedó excluida del mismo, 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 del libre comercio como solución a la migración laboral es el modelo para excluir a ésta 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 estableciera 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 Estados Unidos, pasando por territorio mexicano, ha sido enfocado con políticas asistencialistas y desarrollistas preventivas (que no generan empleos), pero principalmente restrictivas, para cerrar el paso de los migrantes centroamericanos a los mercados laborales en Estados Unidos, Canadá y aún en el propio México, excepto los ya establecidos de manera temporal en los dos primeros países, o 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, sin que esto signifique que estas políticas hayan logrado detener completamente los flujos migratorios, pero sí los han hecho más difíciles para los migrantes que tienen que recurrir a las redes de traficantes de personas, actualmente vinculadas a las del narcotráfico, tráfico de armas y otros.

Fox planteó, desde su campaña electoral, que una de sus prioridades sería solucionar la migración indocumentada, y durante una gira de tres días por Centroamérica en septiembre de 2000, planteó 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 la creación de un nuevo acuerdo de inmigración con Estados Unidos. En una plática de alto nivel realizada en Washington, DC, 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 planteó 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 Estados Unidos” (Sheridan, 2001).

En una conferencia de prensa después de las conversaciones con Powell y Ashcroft, Creel dijo que la oferta representa un cambio en la política del gobierno de oposición que llegó 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 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 parar a los inmigrantes de entrar a Estados Unidos ilegalmente vía México, entre los cuales se incluyen 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 que suman más de la mitad de los 6 millones de residentes indocumentados estimados en los Estados Unidos. Y aunque las negociaciones para impulsar acuerdos de una nueva política migratoria entre ambos países quedaron interrumpidas temporalmente a partir de los ataques terroristas del 11 de septiembre, la aplicación de planes de control de la frontera sur de México siguen adelante.

A partir del 1º de julio del 2001, el gobierno mexicano dio inicio a un programa denominado “Plan Sur” para reducir la porosidad de las líneas divisorias entre nuestro país y Guatemala y Belice, mediante el incremento de la presencia policiaca y militar. Este plan se inscribe en

el marco del compromiso adquirido ante Washington por la administración de Fox en el sentido de reducir el flujo de inmigrantes indocumentados que llegan a la frontera común, y que se complementa con el “Plan de Acción para la Cooperación sobre Seguridad Fronteriza”, acordado en una reunión de alto nivel sostenida el 22 de junio en San Diego, California, por autoridades de ambas naciones.

El Plan de Seguridad Fronteriza incluye declarar zonas de alto riesgo vastas extensiones en la región limítrofe entre México y Estados Unidos, un nuevo programa de reconocimiento aéreo en las áreas desérticas; prevé un proyecto piloto para que la Patrulla Fronteriza reemplace el armamento letal por otro no letal y disuasivo, la revisión de los operativos Salvaguarda, Guardián, Bloqueo y Río Grande, el incremento hasta en 40% del número de integrantes del Grupo *Beta*, el fortalecimiento de medidas para prevenir el acceso a cruces en zonas de alta peligrosidad, prohibir el paso de personas hasta tres kilómetros al sur de la frontera; y efectuar operativos conjuntos de “disuasión” de la migración entre la Patrulla Fronteriza y los Grupos *Beta*. Asimismo, intercambiar información entre la Procuraduría General de la República (PGR) y el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) para combatir a bandas de *polleros*. (Cornejo, 2001; Saldierna, 2001a). De hecho, el gobierno de Baja California ya instrumentó este plan, impidiendo el acercamiento a la línea divisoria o “bordo” de los que intentan cruzar sin documentos, lo que ha elevado la protesta de grupos en pro de los derechos de los migrantes.

De acuerdo con el Comisionado del Instituto Nacional de Migración, Felipe Jesús Preciado Coronado, el Plan Sur consiste en sellar el Istmo de Tehuantepec para enfrentar uno de los mayores problemas del país: el tráfico ilegal de extranjeros y las organizaciones criminales que lo operan. La prioridad es ser muy eficaces en el control de estos flujos migratorios que arriban sin documentos al país, para evitar los problemas que genera su presencia. Para ello hay que aprovechar el cuello de botella del istmo, cerrarlo. El plan consiste “en tener ahí a nuestro mejores operadores, a nuestros mejores elementos. Se trata de una estrategia de mucha coordinación con los demás elementos de las corporaciones en todo el sur, principalmente aprovechando las condiciones geográficas del Istmo, una franja de terreno bastante accesible que podemos cuidar muy bien, ya que por ahí van a pasar todos los que se nos hayan *pelado* por allá abajo en la frontera, finalmente, van a pasar por ahí” (Gómez, 2001, pp. 41-42).

Ante numerosos cuestionamientos hechos al Plan Sur en diversos medios políticos y sociales, el subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación, Javier Moctezuma Barragán, planteó que el gobierno mexicano no pretende militarizar la frontera sur para enfrentar el cruce de indocumentados centroamericanos y el tráfico de drogas y armas. Precisó que dicho programa busca una coordinación con otras dependencias policiacas y militares para el reordenamiento de la frontera sur. Sostuvo que la participación de la Secretaría de la Defensa y la Armada de México será en funciones de lucha contra el tráfico de estupefacientes y de vigilancia. En este contexto, Moctezuma Barragán rechazó que con dicho plan el gobierno mexicano pretenda realizar el “trabajo sucio” a Estados Unidos, y puntualizó que su aplicación está desvinculada de las negociaciones que se realizan entre ambos gobiernos para ampliar el número de trabajadores que puedan ingresar al país del norte con permisos especiales para laborar. Precisó que en su reciente viaje a Centroamérica, el presidente Fox dejó en claro que uno de los asuntos fundamentales que se tiene en el marco del Plan Puebla-Panamá es el problema migratorio, “porque la manera para combatir un flujo desordenado e intenso de personas es mediante la inversión” (Urrutia, 2001, p. 3).

Por su parte, el comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), Felipe de Jesús Preciado, dijo que definitivamente el objetivo del plan Frontera Sur no tiene ninguna pretensión de incrementar la presencia de militares en el sureste. Sin embargo, reconoció la importancia de la coordinación con el Ejército y con la Armada de México, y citó el ejemplo de que en el mes de mayo de 2001, la participación de militares y su coordinación con el INM permitieron el rescate de 249 centroamericanos en el desierto de Chihuahua, quienes estaban a punto de morir deshidratados. También dijo que, de acuerdo con las tendencias, durante los primeros meses del año, el gobierno mexicano prevé incrementar 100% el número de deportaciones de centroamericanos indocumentados, lo que al final de 2001 podrían alcanzar los 250 mil. Dio las cifras de las deportaciones en el país: en 2000 fueron 150 mil los centroamericanos devueltos por haber incursionado ilegalmente a México. Para 2001 se ha incrementado sustancialmente, pues, tan sólo en el bimestre abril-mayo se devolvió a sus países de origen a más de 60 mil. A partir de esta cifra, la previsión es que hacia el final del año pudieran superarse las 250 mil deportaciones, independientemente

te de los resultados que traería la aplicación del plan Frontera Sur. (Urrutia, y Pérez, 2001, p. 9).

El Plan incluye un convenio con el gobierno de Guatemala, para que envíe a sus países de origen a los indocumentados que actualmente son llevados a territorio guatemalteco, pero de inmediato buscan cruzar otra vez hacia México. No obstante, el presidente de Guatemala, Alfredo Portillo, dijo a periodistas de Washington el 3 de julio que considera muy difícil sellar por completo una frontera, al comentar la propuesta de México de instalar un cordón policial y militar entre ambos países para controlar el tráfico de personas y drogas. “Para empezar, creo que es muy difícil hablar de sellar una frontera. La experiencia es que por muchos controles que se pongan, los ciudadanos –tanto de manera ilegal como criminal– pasan las fronteras”. Pero agregó que: “Sin embargo, creo que el esfuerzo por intentar regular el tránsito por las fronteras es muy importante para todos los estados” (*La Jornada*, 4 de julio de 2001, p. 15).

Existe claridad en los medios oficiales de que el Plan Puebla-Panamá no podrá avanzar si no se resuelve el tema migratorio y de seguridad en la frontera sur, como admitió el comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado a fines de junio del 2001. (Dávalos, 2001, p. 13). Pero también Estados Unidos está interesado en la instrumentación del “Plan Sur”. Así, en una audiencia en el senado mexicano a mediados de julio, el coordinador del Plan Puebla Panamá, Florencio Salazar Adame, reconoció que por medio de ese proyecto, Estados Unidos pretende influir para evitar los flujos migratorios del sur-sureste y disminuir la presión de los indocumentados centroamericanos que tratan de cruzar a su territorio a través de la frontera con México (Becerril, 2001, p. 8).

En esta perspectiva, es claro que esta problemática es una cuestión de seguridad nacional para Estados Unidos, y el gobierno mexicano instrumenta dicho plan con ese enfoque, como lo apunta el Comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado: “El gobierno de México no le hará el trabajo sucio al de Estados Unidos con el Plan Sur, a través del cual se repatriará a inmigrantes ilegales de Centroamérica”. El Plan, dijo Preciado, se aplicará por cuestiones de seguridad nacional, y si de ahí se deriva un beneficio para Estados Unidos, “será una buena tarde” para Washington, pero se llevará a cabo independientemente de lo que opine la administración Bush. (Méndez, 2001, p. 15).

Pero también el Plan Puebla-Panamá se convertirá en uno más de los mecanismos de regionalización de las políticas estadounidenses de inmigración, como lo son sus leyes de inmigración, antiterrorismo y seguridad social aprobadas por el Congreso en 1996, y la Conferencia Regional de Migración que establece mecanismos de regulación de las migraciones en sus países miembros en función de los intereses estadounidenses. En este marco se puede inscribir, por ejemplo, el Operativo Encrucijada Internacional (*Crossroad Internacional*) llevado a cabo por Estados Unidos en 12 países (Canadá, Estados Unidos, México, así como naciones de Centroamérica y el Caribe) del 4 al 20 de junio, y en el cual fueron detenidos cerca de 8 mil migrantes indocumentados que pretendían llegar a territorio de Estados Unidos. En México se interceptaron el mayor número de migrantes (5 mil 626), seguido de Guatemala con 809; El Salvador con 573, Costa Rica 126, Honduras 392, Jamaica 90, Panamá 72, República Dominicana 90, Ecuador 37, Haití 36, Perú 28 y Colombia 12. En total fueron arrestados 7 mil 891 indocumentados, de los cuales 5 mil 500 fueron repatriados. La mayoría, 2 mil 531, eran hondureños, 2 mil 183 salvadoreños, mil 962 guatemaltecos, 378 nicaragüenses, 234 ecuatorianos, 120 peruanos, 112 dominicanos, 62 mexicanos y el resto provenía de otros países latinoamericanos, asiáticos y africanos.

Hipólito M. Acosta, director para América Latina y el Caribe del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos, informó que la Operación *Crossroads International* también sirvió para asegurar 270 libras de cocaína, marihuana y algunas armas. Entre los arrestados se encontraban 75 personas relacionadas con actividades criminales, de las cuales 38 se dedicaban al tráfico de seres humanos y 14 a la falsificación de documentos. Además fueron detenidos siete ciudadanos estadounidenses que violaron las leyes migratorias de su país. Acosta detalló que la colaboración entre los gobiernos consistió principalmente en el intercambio de información, pues el arresto de los migrantes fue realizado por los agentes de cada país. Por parte de Estados Unidos participaron el Servicio de Inmigración y Naturalización, en algunos casos, el FBI y el Servicio de Aduanas. También hubo cooperación de Canadá, país que figuraba como meta de algunos indocumentados. De acuerdo con el funcionario estadounidense este no es el primer operativo internacional; el año pasado se realizó uno similar, pero sólo participaron seis países y se logró la detención de 3 mil 947 personas. También dijo que no hay ninguna relación entre el

programa mexicano para reforzar la vigilancia en la frontera con Guatemala y Belice, y el *Crossroads International*. Destacó que antes que entrara en vigor el segundo operativo, el gobierno de Fox ya había planteado la puesta en marcha del primero. (Saldierna, 2001b, p. 46).

Sin embargo, treinta y dos horas después de conocerse, el gobierno mexicano desmintió su participación en el operativo Encrucijada Internacional, en un comunicado conjunto que emitieron, a las 22 horas del 28 de junio, las secretarías de Gobernación y Relaciones Exteriores:

En relación con el supuesto operativo migratorio Encrucijada Internacional, las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores puntualizan lo siguiente: Las autoridades migratorias mexicanas no participaron, ni recibieron solicitud alguna para colaborar en una acción de esa naturaleza. Los aseguramientos de migrantes indocumentados que en los últimos días se han registrado en territorio nacional forman parte de las actividades de rutina que realiza el Instituto Nacional de Migración. Los centroamericanos recientemente asegurados por autoridades migratorias de México fueron entregados a la Dirección general de Migración en Guatemala para su posterior repatriación a sus lugares de origen. (La Jornada, 29 de junio de 2001, p. 16).

En ese sentido, el comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado, insistió en la versión de que ninguna instancia mexicana participó en el Operativo Encrucijada, llevado a cabo por Estados Unidos en 12 países, y precisó que la cifra presentada por ese gobierno, de que “arrestó” y deportó a más de 7 mil indocumentados, es errónea, porque incluyó a más de 5 mil 600 personas que detuvo el INM durante los 15 días de esa acción. Aclaró que la intervención de la Policía Federal Preventiva fue exclusivamente para el arresto “de algunos polleros, cuestión que celebró”, pero tampoco formó parte del operativo estadounidense. (Méndez, *op. cit.*).

En suma, el Plan Sur que implica el “sellamiento” de la frontera sur, militarizará no sólo el control de la región fronteriza entre México y Centroamérica para “evitar” el paso a migrantes centroamericanos y de otros países, el paso de drogas y de armas; sino que este control se extenderá hasta el Istmo de Tehuantepec, aprovechando su situación de “cuello de botella”, para cerrarlo y atrapar ahí a los que logren colar-

se. De acuerdo con el Comisionado del INM, Felipe de Jesús Preciado, el plan se aplica por cuestiones de “seguridad nacional”. Con ello, el gobierno mexicano reproduce el modelo de control de la frontera norte por parte del gobierno estadounidense, y la cual se ha venido militarizando desde el régimen de Ronald Reagan a principios de 1980, quien para “recuperar el control de las fronteras”, por cuestiones de seguridad nacional, ordenó establecer mecanismos de mayor control contra la migración indocumentada, el narcotráfico y el terrorismo. Y aún llegó a vincular la inmigración indocumentada con el tráfico de drogas.

Lo cierto es que esto fue el pretexto para controlar una región geoeconómica, de carácter geoestratégico, para el proyecto de integración regional hegemónica de Estados Unidos, ya que en esta región conocida como “Sun Belt”, y que abarca desde la Florida hasta California en el suroeste, pasando por Texas, Nuevo México y Arizona, se ubica una gran parte de la industria de punta (electrónica, aeroespacial, biotecnológica, etc.), de la industria automotriz y la metalúrgica, minería (incluyendo plata, oro, y uranio) en ambos lados de la línea divisoria (principalmente en la forma de maquiladoras del lado mexicano); además de ubicarse los principales centros de investigación nuclear, bases militares (terrestres y marinas), y de la reserva petrolera estratégica en la Unión Americana (Sandoval, 1996 a y b). Lo mismo sucederá con el Istmo de Tehuantepec, al ubicarse ahí uno de los megaproyectos más importantes de integración regional del denominado Plan Puebla-Panamá. El Istmo de Tehuantepec se considera una alternativa al Canal de Panamá para el transporte terrestre de mercancías en grandes contenedores por medio de una vía multimodal transistmica, la cual irá acompañada de corredores maquiladores a lo largo de la ruta, y de proyectos de explotación de la biodiversidad.

Como se puede observar, todas las medidas llevadas a cabo respecto de las políticas sobre migración ya mencionadas 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, Estados Unidos y México principalmente vía las industrias maquiladoras éste 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. Mediante otros mecanismos inscritos en ALCA se regularán posteriormente los mercados del resto del continente.

Bibliografía

- Andreas, Peter, *Border Games. Policing the U.S.-Mexico Divide*, Cornell University Press, Ithaca and London, 2000.
- Aragónés, Ana María, Sandoval Juan Manuel, “Integración Económica Regional y Transnacionalización de la Fuerza Laboral Migratoria en el Contexto de la ‘Globalización’”, en: *Dimensión Antropológica*, Revista del Instituto Nacional de Antropología e Historia, vol. 8, septiembre-diciembre, México, 1996.
- Arroyo, Alberto, *et al*, *Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Análisis, Crítica y Propuesta*, Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio, México, 1993, p. 223.
- Barrios Valero, Javier, “México-Estados Unidos: Seguridad Nacional y Cooperación.” Palabras del Subsecretario C de Relaciones Exteriores en la Tercera Ronda de Diálogo sobre Seguridad Binacional, organizada por el Consorcio de la Universidad de California sobre México y Estados Unidos, en San Diego, California, el 17 de septiembre. Dirección General del Acervo Diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990 (*Textos de Política Exterior*, núm. 54).
- Brownell, Peter B., 2001. “Border Militarization and the Reproduction of Mexican Labor”, en: *Gatekeeper’s State: Immigration and Boundary Policing in An Era of Globalization*, Jose Palafox (Guest Editor), *Social Justice, A Journal of Crime, Conflict and World Order*, vol. 28, núm. 2, 1990, pp. 69-92.
- Dunn, Timothy J., *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992. Low Intensity Conflict Doctrine Comes Home*, The University of Texas at Austin, 1996.
- Dunn, Timothy J., “Border Militarization Via Drug and Immigration Enforcement: Human Rights Implications”, en: *Gatekeeper’s State: Immigration and Boundary Policing in An Era of Globalization*. Jose Palafox (Guest Editor), *Social Justice, A Journal of Crime, Conflict and World Order*, vol. 28, núm. 2, 2001, pp. 7-30.
- Fröbel, Folker; Jürgens, Heinrich y Kreye, Ottto, *La Nueva División Internacional del Trabajo. Paro estructural en los países industrializados e industrialización de los países en desarrollo*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1980.
- Gangster; Paul and Sweedler, Alan, “The United States-Mexico Border Region: Security and Interdependence”, en: *United States-Mexico*

- Border Statistics Since 1900*, David Lorey (ed.), Latin American Center Publications, University of California, Los Angeles, 1990.
- “George Bush: The Company’s Man”, *CovertAction Information Bulletin*. núm. 33, Winter, 1990.
- Grayson, George W., “Mexico and the United States: The Problem of Security Partnership”, en: *Security in the Americas*. Georges Fauriol (ed.), National Defense University Press; Washington, DC., 1989, pp. 139-158.
- International Organization for Migration, *World Migration Report 2000*, Copublished by International Organization for Migration and United Nations, 2000.
- Jimenez, María, “Border Militarization: The History, the Effect, the Response”, *Immigration Newsletter* (National Immigration Project of the National Lawyers Guild, Inc.), vol. 16 núm. 4, July-August, 1987.
- _____, “Police Policies and Practices: the Case of the Border Patrol”, *Immigration Newsletter*, vol. 17, núm. 4, 1988.
- _____, “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). Spring, 1997, pp. 3,6.
- Kesselbrenner, Dan, “The Antiterrorism Law: New Threat to Immigrants”. *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network of Immigrant and Refugee Rights). Fall, 1996, p. 7.
- Kupperman and associates, Robert II, 1983. *Low Intensity Conflict*. Prepared for U.S. Army Training and Doctrine Command, vol. 1, Main Report, July. Contract núm. DABT 60-83-C-0002, 1996.
- Nevins, Joseph, *Operation Gatekeeper. The Rise of the “Illegal Alien” and the Making of the U.S.-Mexico Boundary*. Routledge, New York and London, 2002.
- Palafox, José, “Militarizing the Border.” *CovertAction Quarterly*, núm. 56, Spring, 1996, pp.14-19.
- _____, ““War on Drugs’ Heightens Attacks on Immigrants at Border.” *Network News* (Quarterly Newsletter of the National Network for Immigrant and Refugee Rights). Spring, p.7. volume II, pp.625-1257; Supplement, 1997, pp. 298.
- _____, “Introduction to Gatekeeper’s State: Immigration and Boundary Policing in an Era of Globalization”. *Social Justice*. A

- Journal of Crime, Conflict and World Order, Vol. 28, núm. 2: 1-6, 2001.
- “Policing the Border: A Military Approach”, *Borderlines*, vol. 1, núm. 2, February 1992.
- Reyes, Belinda I., Hans P. Jonson and Richard Van Swearingen, 2002, *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration*. Public Policy Institute of California, San Francisco, CA.
- Sandoval, Juan Manuel, 1992, “Los refugiados centroamericanos en la frontera México-Estados Unidos: ¿Un problema de seguridad nacional o de derechos humanos?”, en: *Una Década de Refugio en México. Los Derechos Humanos de los Guatemaltecos*. Aída Hernández y Marcela Freyemut (comps.), CIESAS, Academia Mexicana de Derechos Humanos e Instituto Chiapaneco de Cultura, 2001.
-
- _____, “La Frontera México-Estados Unidos en la Perspectiva de la ‘Seguridad Binacional’”, en: *Las fronteras nacionales en el umbral de dos siglos*, Juan Manuel Sandoval (coord.) Instituto Nacional de Antropología e Historia; México, Colección Científica, núm. 267, 1993, pp. 65-84.
-
- _____, “La Región Fronteriza Sur de México en el Marco de la Seguridad Nacional Estadounidense”, en: *Las fronteras del Istmo. Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central* Philippe Bovin (coord.), Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), y Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), México, 1997, pp. 155-161.
-
- _____, “El Plan Puebla-Panamá como regulador de la migración laboral mesoamericana”, en: *Mesoamérica, Los Ríos Profundos. Alternativas Plebeyas al Plan Puebla-Panamá*, Armando Bartra (coord.), Instituto “Maya”, A. C.; El Atajo Ediciones; Fomento Cultural y Educativo, A. C.; Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC); CASIFOP, A. C.; ANEC; CCECAM; SEMAPE CEN-PRD. México, 2001, pp. 215-268
-
- _____, “La frontera México-Estados Unidos: laboratorio de la integración regional hemisférica”, en: *Globalización, integración y fronteras en América Latina*. Raquel Álvarez de Flores, Rita Giacalone y Juan Manuel Sandoval (coords.), Coeditado por el Centro de Estudios de Fronteras e Integración (CEFI), Grupo Comunicación, Desarrollo e Integración y el Consejo de Publicacio-

nes de la Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 2002a, pp. 263-289.

_____, “México como la nueva frontera geopolítica regional de América del Norte”, Artículo en prensa en un libro coordinado por José Briceño y Marleny Bustamante, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela, 2002b.

Hemerografía

“Anuncia Creel Miranda un proyecto para reforzar la vigilancia en la frontera sur. Se busca contener el creciente flujo de indocumentados de CA, así como armas y droga. Incluye mayor presencia militar, policiaca y de agentes migratorios”, *La Jornada*, 19 de junio de 2001, p.5

Becerril, Andrea, “Busca EU que el PPP frene a indocumentados. Pretende influir en el proyecto, acepta Florencio Salazar Adame en el Senado. No podemos esperar a que lleguen transnacionales a extraer la riqueza, dicen legisladores”, *La Jornada*, 18 de julio, 2001, p. 8.

Cornejo, Jorge Alberto, “Policías impedirán acercarse a la frontera. Acuerdo de autoridades mexicanas y estadounidenses para aminorar riesgos a migrantes. El grupo Beta autorizado para evitar el paso a la malla ciclónica entre Mexicali y Caléxico. Es anticonstitucional y agravará el problema: procurador de derechos humanos”, *La Jornada*, 23 de junio, 2001, p. 7.

Dávalos, Renato, “La frontera sur no se militarizará, según Felipe Preciado. El tema migratorio, clave para el avance del Plan Puebla-Panamá, señala”, *La Jornada*, 27 de junio, 2001, p. 13.

“Difícil, sellar por completo la frontera sur: Alfredo Portillo”, *La Jornada*, 4 de julio de 2001, p.15.

“E.E.U.U. Militariza la Frontera”, *Tribuna del Pueblo*, Chicago, Illinois, Abril 1985.

Gómez, María Idalia, “El Plan Sur: Sellar el Istmo de Tehuantepec. Entrevista con Felipe Jesús Preciado Coronado, Comisionado del Instituto Nacional de Migración”, *Milenio Semanal*, N° 196, junio 18, 2001, pp. 41-42.

Méndez, Enrique, “México no le hará el trabajo sucio a EU: Preciado. El Plan Sur se aplicará por cuestiones de seguridad nacional, señala

- titular del INM, Firma convenio para que la Cruz Roja dé capacitación a integrantes del grupo *Beta*", *La Jornada*, 4 de julio, 2001, p. 15.
- Niega México que haya participado en Operativo", *La Jornada*, 29 de junio de 2001, p. 16.
- Petrich, Blanche, "En 1984 Reagan ordenó una operación secreta contra refugiados centroamericanos", *La Jornada*, 30 de agosto, 1987.
- Saldierna, Georgina, "Utilizará la Patrulla Fronteriza métodos *disuasivos*. Autoridades mexicanas anunciaron programa bilateral para reforzar la seguridad", *La Jornada*, 23 de junio, 2001a, p. 7.
- Saldierna, Georgina, "*Operativo* internacional logró el arresto de casi 8 mil *ilegales*. En la Acción participaron México, Estados Unidos y 11 países de Latinoamérica y el Caribe. Cayeron 75 delincuentes. Las detenciones se realizaron entre el 4 y el 20 de junio", *La Jornada*, jueves 28 de junio, 2001b, p. 46.
- Scott, Fanny, "Illegal Immigration Tied in With Drugs, Meese Says", *Los Angeles Times*, January 23rd., 1987.
- Sheridan, Mary Beth, "Mexico Proposes Immigration Pact To Cut Down Third-Country Passage", *The Washington Post*, National News. Thursday, April 5, 2001, p. A3.
- Urrutia, Alonso, "Rechaza la Secretaría de Gobernación que se pretenda militarizar la frontera sur. Lo que se busca es un reordenamiento, señala Javier Moctezuma", *La Jornada*, 20 de junio, 2001, p. 3.
- Urrutia, Alonso y Pérez, Ciro, "Prevé México deportar 250 mil centroamericanos en 2001. Se pretende convertir al país en la Border Patrol de EU, advierten diputados priístas", *La Jornada*, 2001, 21 de junio, p. 9.

Documentos

- "Alianza para la frontera México-Estados Unidos", 22 de marzo de 2002, Monterrey, Nuevo León. (Firmada por George W. Bush y Vicente Fox).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996. *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes. Frontera Sur*. México. Primera reimpresión.
- Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990a. *Unauthorized Migration: An Economic Development Response. Report* (July). Washington, D.C.

- Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990b. *Unauthorized Migration: Addressing the Root Cause. Hearings* before the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development. 1987-1990. To Accompany the Final Report of the Commission. pp. 1071.
- Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990c. *Unauthorized Migration: Addressing the Root Causes. Research Addendum*, sponsored by the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development. 1987-1990. To Accompany the Final Report of the Commission. Volume I, pp.1-624.
- Conferencia Regional sobre Migración, *comunicado conjunto* de las delegaciones gubernamentales de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá. Puebla, Puebla, 14 de marzo de 1996.
- 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, Zacatecas.
- II Cumbre de las Américas. *Declaración de Santiago y Plan de Acción*. Santiago de Chile. 19 de abril de 1998.
- "Declaración Conjunta Adoptada por el Presidente de México y el Presidente de los Estados Unidos sobre Migración". *El Universal*, 9 de mayo de 1997.
- El Colegio de la Frontera Norte y Secretaría de Gobernación, 2002. *Diagnóstico Integral de la Frontera Norte. Una perspectiva regional, microregional y temática*. México. (Disco compacto).
- Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act of 1996* (IIRIRA). Public Law, U.S., Government Printing Office; Washington, D.C., September.
- Immigration and Naturalization Service, 1986. *Alien Terrorist and Undesirables: a Contingency Plan*. Prepared by the Investigation Division, Central Office; U.S Department of Justice. May.
- Immigration and Naturalization Service, 1989. *Enhancement Plan for the Southern Border*. U.S. Department of Justice. February.
- Immigration Reform and Control Act*, Public Law 99-603, November 6, 1986. U.S. Printing Office, Washington, D.C.

- Jimenez, María, Director Immigration Law Enforcement Monitoring Project (ILEMP), American Friends Service Committee, to: Concerned Individuals. Re: House Resolution 4300-Section 402 Increase Authority of INS Officers. March 20, 1990.
- Palabras del Lic. César Bécker Cuellar, 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. 17-18.
- President George W. Bush, *The Department of Homeland Security*. The White House, June 2002. <http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/toc.html>
- Public Report of the Vice President's Task Force on Combatting Terrorism*. U.S. Government Printing Office; Washington, D.C. February 1986.
- 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.
- "Sociedad para la Prosperidad". 22 de marzo de 2002, Monterrey, Nuevo León. (Firmada por George W. Bush y Vicente Fox).
- "Summit of the Americas. Declaration of Principles". *Business America* (The Magazine of International Trade. International Trade Administration, U.S. Department of Commerce), Vol. 115, Number 12, December 1994. pp. 5-7.
- Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism (Usa Patriotic Act) Act of 2001*. Public Law 107-56-Oct. 26, 2001. U.S. Printing Office, Washington, D.C.
- The U.S. Committee for Refugees, *Running the Gauntlet: The Central American Journey Through Mexico*. American Council for Nationalities Service; Washington, D.C. Issue Paper (January), 1991.

**La migración en la frontera sur:
Su violencia y sus delitos**

La migración en la frontera sur: Su violencia y sus delitos

Patricia Salcido

Por los más de mil cien kilómetros de frontera sur que tiene México, cruzan anualmente miles de ciudadanos de las distintas nacionalidades centroamericanas y de otros países. Lo hacen sin documentos que les permitan una estancia legal en el país. La mayoría son de Guatemala, El Salvador y Honduras.

En los meses de cosecha del café, en Unión Juárez, Chiapas, los lunes por la mañana concentran a cientos de guatemaltecos que esperan ser llevados a las fincas para laborar durante varios días. Muchos llegan “por la libre”, pero otros tantos llegan con los “enganchadores”; (guatemaltecos o mexicanos que acuerdan con los dueños del café el número de trabajadores que requieren para esa semana).

Estas personas no tienen (en su mayoría), papeles que les permita trabajar en México y, sin embargo, en la plaza del pueblo no están los agentes del Instituto Nacional de Migración, ni policías de la Federal Preventiva, ni mucho menos el ejército para retenerlos y devolverlos a su país. La economía y por supuesto, los empresarios de la región, los necesitan. Desde allí, carretera abajo hacia la costa, se encuentran los 50 kilómetros de frontera donde más indocumentados son detenidos, y está también la puerta fronteriza por donde más deportados salen del país. Es la región del Soconusco, con Tapachula como ciudad principal, y los puertos migratorios de salida: Ciudad Hidalgo y Talismán.

En cuatro años, de 1998 al 2001 han sido deportados cerca de 590 mil centroamericanos, pues desde 1998 se rebasó la cifra de los 100 mil y en el 2001 se llegó a los 200 mil. De acuerdo a las reglas internacionales y a la Ley General de Población mexicana, estos extranjeros no cometen delito alguno; pero tanto la reglamentación internacional como las leyes nacionales involucran al indocumentado en un mundo de ilegalidad, siendo ésta una de las formas en las que el capital mundial enfrenta la emigración y busca controlarla.

Así es como se tipifica como delito la actividad realizada por aquellas personas que los conducen y ayudan a cruzar la frontera sur, los llevan por territorio nacional hacia nuestra frontera norte, o los pasan por ella hacia los Estados Unidos. Nuestra legislación la etiquetó como tal, hace menos de diez años y la incorporó dentro de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, igualándola en mucho al mismo nivel del narcotráfico. En el mismo rango la tiene ubicada las Naciones Unidas. Se les impone pena de seis a doce años de prisión y multa de cien a diez mil días de salario mínimo.

El individuo que realiza esa actividad se le denomina: traficante de personas, *pollero* o *coyote*. El proceso para criminalizar esta actividad ha sido aplastante, dejó de ser “el enganchador tan requerido por algunas actividades económicas”, dejó de ser “el guía para llegar a los Estados Unidos”, dejó de ser “el experto del pueblo que siempre nos lleva con bien”. De éstos, quedan pocos.

Y se convirtió en “el que trafica con seres humanos, el que te deja abandonado a medio camino, el que te asalta, el que maltrata y viola a las mujeres, el que mata de hambre y de sed, el que lleva por los peores caminos, el que te secuestra, el que cobra cada día más”. Así, se fue construyendo una reacción social y, por supuesto, apareció la desviación.

De enero del 2000 a junio del 2001 se detuvo a más de mil quinientas personas por delitos relacionados con la migración.

De 1995 al 2000 las querellas presentadas en contra de *polleros* que llevaban extranjeros, rebasó los dos mil casos.

Este contexto de ilegalidad en donde se encuentran atrapados los indocumentados va más allá del papel que hoy juegan los polleros. Este movimiento migratorio de frontera a frontera, va produciendo y encadenando varios delitos del orden federal y/o del fuero común.

En la retención de indocumentados participan todas las corporaciones policíacas de México. Los agentes del Instituto Nacional de Migra-

ción, la Policía Judicial Federal, la Policía Federal Preventiva, el Ejército, la Marina, y colaboran en parte, los agentes aduanales, las policías municipales y estatales y hasta el personal de las garitas sanitarias. De manera colateral están los grupos *Beta*, o estructuras de la Procuraduría General de la República como la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución del Tráfico de Personas y la Unidad Especializada en Delincuencia Organizada (UEDO).

Las actividades permanentes de los empleados de estas dependencias, o los operativos especiales de algunas de ellas, se realizan en un sinfín de lugares. En las garitas fijas o en retenes especiales, en estaciones de ferrocarril, en las centrales camioneras, en los paraderos de microbuses, en los aeropuertos, en las playas y carreteras de todo el país. También los hay en hoteles, restaurantes, bares y prostíbulos. Por supuesto, también en las veredas, caminos o carreteras más cercanas a las fronteras de México.

Dice Jesús Blancornelas, en su libro *El Cártel*, que seguramente existen más riquezas fruto de los sobornos que del propio narcotráfico. En el caso del tráfico de personas, el soborno no aparece acentuado o centrado en los funcionarios con puestos de nivel medio y superior, la migración fomenta un soborno más al menudeo, es un soborno que salpica a más personas y es una llovizna permanente. El INM calculó que el tráfico de indocumentados en la frontera sur rebasó el millón de personas durante el 2001, ellos son los que “aportan” el dinero para estos sobornos. El tráfico de drogas también está presente, conociéndose casos donde pagan a los policías que les permiten el paso de indocumentados, con cocaína.

Extorsionan al migrante, no importa si pasa solo o en grupo, le cobran el derecho de paso, cobrando según el lugar donde lo agarren. Pueden cobrar cincuenta pesos por cabeza si los localizan en un autobús por San Luis Potosí, ahí el *pollero* o los migrantes argumentarán que ya están muy gastados, o lograrán mil pesos si los encuentran bajando del avión en Hermosillo, Sonora, o diez mil pesos por dejar pasar a un tráiler que cruza la frontera Norte con cuarenta trabajadores en un doble fondo.

Todas las corporaciones tienen como práctica, en mayor o menor medida, la corrupción. La cotidianidad de ella, lleva a que, cuando los migrantes ya no cuentan dinero que ofrecer, son vejados, golpeados y despojados de sus pertenencias.

La falsificación de documentos forma parte de esta corrupción. Participan en ella una gran variedad de empleados públicos, los propios *polleros* o hasta los mismos indocumentados. Se presentan actas de nacimiento, credenciales de partidos políticos (una credencial del PRI, era suficiente para cruzar la frontera sur en los ochenta), constancias de residencia firmadas por presidentes municipales, credenciales de sindicatos, charolas de corporaciones policiacas, títulos de propiedad, certificados agrarios, fe de bautismo, credenciales de trabajadores de dependencias del gobierno federal, licencias de manejo. Entre las más cotizadas actualmente, están los pasaportes, las visas de embajadas de México y, por supuesto, las credenciales de elector. Nunca queda claro quién falsifica el documento y sus precios varían según la calidad.

En julio del 2001, para frenar las prácticas de corrupción, en los aeropuertos internacionales de México, fueron relevados de sus cargos 55 subdelegados el INM, y aún así el comisionado del Instituto dice que no se ha erradicado la corrupción, e incluso reconoció que existe dentro de los grupos *Beta*, considerados por mucho tiempo como la estructura más limpia.

Por otro lado –aunque no totalmente desvinculadas de la corrupción y de los *polleros*–, principalmente en Chiapas–, los indocumentados enfrentan a las bandas de asaltantes. Éstas operan en las veredas y los caminos más cercanos a la frontera, donde conducen a los migrantes a los parajes más alejados para robarlos o violar a las mujeres del grupo. Más de cien centroamericanos han perdido la vida por causa de estos ataques, esto sólo de enero del 2000 a diciembre del 2001.

Los intentos constantes por cruzar la frontera, las esperas tan largas para poder iniciar el recorrido por México hacia el norte, la falta de dinero para continuar el viaje, produce que en las ciudades y poblados fronterizos tanto del lado guatemalteco como del mexicano, se presente una población flotante creciente. La mayoría son hombres jóvenes que pasan días y días atrapados por las circunstancias. Se les ve en los parques, durmiendo en las banquetas, o dando vueltas por las vías del tren.

Pero también se vuelven el sujeto propicio para engrosar las filas de las bandas de delincuentes que se han apoderado de algunas zonas peligrosas de las ciudades, donde el contrabando, el narcotráfico, la drogadicción, el robo, la prostitución y el asalto a los indocumentados son las actividades cotidianas. Ambos tipos de bandas dan a la zona

fronteriza una violencia brutal, que afecta a todos los habitantes de esa zona, residentes o de paso por la región.

Mientras más difícil sea cruzar la frontera sur y avanzar hacia los Estados Unidos, los migrantes utilizarán más pasos fronterizos clandestinos y buscarán más el apoyo de los *polleros*. Éstos, a su vez, tienen la necesidad de complejizar su infraestructura y sus contactos, lo que lleva a consolidar sus estructuras de corrupción con las autoridades mexicanas. Lo que antes podían lograr con dos ayudantes, ahora tendrán que hacerlo con cuatro o seis ayudantes. Sus sobornos serán mayores y los precios para llegar al norte tendrán que incrementarse.

Esto lo sabe muy bien el migrante, y lo saben porque el 90% de los detenidos y deportados no utilizó al *pollero*. Sin embargo, el 95% de los que logran llegar a los Estados Unidos pagó sus servicios. El deseo de cruzar México no disminuye y por lograrlo –dicen– vale la pena tomar el riesgo y pagar el precio.

La elevación de los costos y la necesidad de utilizar un *pollero*, fortalece la consolidación de las bandas de traficantes que operan desde los países centroamericanos, en todo el territorio mexicano, y hasta los Estados Unidos. La política migratoria mexicana consolidó la profecía que se cumple a sí misma.

Situación migratoria y violación de los derechos humanos de migrantes en tránsito por Guatemala

Sumario:

- I. Contexto general
- II. Tendencias migratorias en Guatemala
 - A. Guatemala como país de origen de migración
 - a. Migración transfronteriza
 - b. Trabajadores agrícolas temporeros
 - c. Trabajadoras domésticas
 - d. Comerciantes
 - e. Migración de guatemaltecos hacia el norte del Continente
 - B. Guatemala como país de tránsito
 - C. Guatemala como país de destino
- III. Violaciones a derechos humanos de migrantes en tránsito por Guatemala
 - A. Intercepción
 - B. Detención
 - C. Deportación
 - D. Recepción
- IV. Búsqueda de migrantes desaparecidos en territorio mexicano y guatemalteco
- V. Propuestas y recomendaciones a tomar en consideración por los gobiernos de México y Guatemala

Situación migratoria y violación de los derechos humanos de migrantes en tránsito por Guatemala

Jessica Solano Divas

I. Contexto general

A partir de la década de los años noventa, la migración hacia los Estados Unidos y las violaciones a los derechos humanos de los migrantes se han incrementado, sobre todo y con mayor frecuencia, en territorio mexicano. Se ha certificado y registrado que la mayor parte de estas violaciones son cometidas por autoridades policíacas y militares a raíz del impulso de la política de contención de flujos migratorios en la frontera norte de México.

Esta política se ha extendido al territorio guatemalteco desde finales de los años noventa y principios del 2000, como una medida para recorrer el sellamiento de la frontera México-Guatemala y detener de manera más efectiva los flujos migratorios, con lo que las violaciones a los derechos humanos de los migrantes se han visto igualmente incrementada en territorio guatemalteco.

Los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Estados Unidos provocaron, asimismo, un repunte en las medidas policíacas y militares en contra de la población migrante, a la cual se le considera, desde ese momento, como un peligro para la seguridad nacional y regional, se le identifica como potencial terrorista. Estas medidas, en conse-

cuencia, provocaron el incremento de las violaciones de los derechos humanos de los migrantes pero, sobre todo, dieron la pauta para la elaboración de políticas de seguridad, tanto nacionales como regionales, que acentuaron la vulnerabilidad de la población migrante.

En este contexto y por su posición geográfica, Guatemala se ha convertido en un espacio estratégico: como última frontera de contención de la migración, y como territorio de tránsito de migración internacional. Situaciones que suponen un tratamiento especial para el país, ya que se le identifica dentro del tráfico de personas y como un punto clave que lo convierte en un territorio vulnerable a la injerencia internacional, subordinando el tema migratorio a otras agendas y políticas públicas, propiciando aún más la criminalización de la migración.

II. Tendencias migratorias en Guatemala

En Guatemala el fenómeno de la migración es variado, dinámico y complejo. Guatemala tiene una triple naturaleza migratoria, es al mismo tiempo país de origen, tránsito y destino de población migrante.¹

A. Guatemala como país de origen de migración

a. Migración transfronteriza

Existe lo que se identifica como la histórica migración transfronteriza Guatemala-México, que se produce con la movilización de población guatemalteca a través de las líneas fronterizas, ya sea porque son personas que están involucradas en actividades productivas “del otro lado”, o porque están involucradas con las comunidades vecinas por razones de abastecimiento, comercialización, estudios, parentesco, etc. Mucha de esta población se moviliza sin ningún tipo de documento yendo y viniendo regularmente, en ocasiones con una estan-

¹ El patrón migratorio en Guatemala empieza a cambiar a mediados de los años 80, pues este fenómeno que es eminentemente interno o fronterizo, se convierte en un fenómeno internacional, ya que por el territorio nacional comienzan a transitar personas de origen centroamericano, sudamericano, caribeño y extracontinental en su paso hacia México y Estados Unidos.

cia de algunas horas o días. Se diferencian de los visitantes locales, cuyo tránsito lo realizan de manera documentada mediante un pase local.

b. Trabajadores agrícolas temporales

Uno de los flujos de mayor importancia es el de los trabajadores guatemaltecos agrícolas temporales que van a las fincas de café y banano del Soconusco, en el sudeste mexicano. Esta emigración temporal data de finales del siglo XIX y ha constituido una opción para campesinos fronterizos ante la demanda de fuerza de trabajo de las plantaciones de agroexportación en territorio mexicano. Según información del Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales del IGSS, los departamentos de origen de estos trabajadores son principalmente San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango, El Quiché, El Petén y Totonicapán. Sin embargo, otros estudios reportan adicionalmente otros departamentos como Retalhuleu, Suchitepéquez, Escuintla y Jalapa.

Asimismo, existen las migraciones en el territorio nacional de trabajadores agrícolas que igualmente se desplazan año con año a diferentes regiones del país para involucrarse en actividades agrícolas, principalmente en la cosecha de café. Es importante resaltar que esta dinámica está cambiando, como consecuencia de la caída en los precios del café a nivel mundial, lo que ha provocado que muchos campesinos –que en años anteriores no se desplazaban fuera de nuestras fronteras tengan ahora que hacerlo a México y Honduras principalmente–, donde hasta hace algún tiempo obtenían mejores salarios.

c. Trabajadoras domésticas

Por otro lado, también existe un fuerte contingente de trabajadoras domésticas que se dirigen a ciudades fronterizas de México como Tapachula y Ciudad Hidalgo. Ellas se desplazan diariamente o por periodos cortos, que van desde una semana a un mes. Ha sido difícil establecer el volumen de las personas que cruzan la frontera con pase local o sin documentos, situación que agrava su vulnerabilidad en torno a la observancia de sus derechos laborales.

d. Comerciantes

Los comerciantes son por lo general personas que viven en ciudades fronterizas del lado de Guatemala y que realizan actividades de índole comercial a partir de la compra en pequeña escala de productos de manufactura mexicana, para lo cual cruzan varias veces la frontera sin control formal de aduanas. Por lo general este trasiego de productos es tolerado por las autoridades fronterizas de ambos países; sin embargo, al momento de realizarse operativos de control se cometen toda clase de abusos y extorsiones por parte de algunos agentes de la autoridad.

e. Migración de guatemaltecos hacia el norte del continente

Estos flujos se dirigen principalmente a los países que pueden ofrecer mejores condiciones de vida y de trabajo, principalmente México, Estados Unidos y Canadá. En la medida en que las políticas de los países receptores y de tránsito de migrantes son cada vez más restrictivas, se ha ido incrementando la proporción de personas migrantes indocumentadas, generándose una serie de modalidades irregulares para evadir los controles y obstáculos en el cruce de las fronteras.

Esto ha acrecentado, a su vez, los niveles de riesgo y vulnerabilidad de los migrantes irregulares, provocando la proliferación de medios para el tráfico de personas, controlados por personas o redes organizadas. Desde Guatemala éstas venden el servicio de cruce de fronteras, que da lugar a prácticas violatorias a los derechos humanos de los migrantes.

B. Guatemala como país de tránsito

En la década de los 90 se ha evidenciado un incremento sostenido en las migraciones internacionales. Esta migración ocurre generalmente en forma indocumentada, lo que sitúa al migrante en una situación vulnerable, generando constantes violaciones a sus derechos humanos.

A las razones socioeconómicas, es importante añadir los desastres naturales que han azotado a la región en los últimos tiempos, por ejemplo los terremotos de El Salvador, el huracán *Mitch*, etc., causales de incremento en los flujos migratorios.

En la actualidad no existen fuentes estadísticas o estudios que dimensionen el volumen del flujo de tránsito por el territorio guatemalteco. Sólo se puede contar con información relativa a eventos de deportación, expulsión y recepción de migrantes, tanto de guatemaltecos deportados desde México y Estados Unidos, como de otras nacionalidades. Por ejemplo la PDH de Población Desarraigada y Migrante de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala ha realizado, hasta mediados de este año, 308 acciones tanto de orientación, mediación, prevención, de acompañamiento, etc., de éstas, el 48% fueron acciones dirigidas a migrantes en tránsito, sobre todo a población de origen centroamericano.

De acuerdo a las denuncias recibidas podría afirmarse que se trata de jóvenes o adultos en edad reproductiva que van en busca de trabajo. Su escolaridad es baja y provienen mayoritariamente de sectores rurales dedicados a actividades agrícolas de baja remuneración o de sectores urbanos de bajos ingresos. En su mayor parte son hombres, aunque hay un claro aumento de mujeres jóvenes, quienes son más vulnerables.

Paralelamente a la migración centroamericana, actualmente se han incrementado los flujos de migrantes extracontinentales. Estas personas provienen, principalmente de África y Palestina. Es importante señalar que muchos de los migrantes provenientes de estos lugares llegan a Guatemala y posteriormente se dirigen a Belice sin que hasta el momento se haya establecido si este movimiento se debe a que encuentren nuevos corredores hacia Estados Unidos por dicho país o si éste se está convirtiendo en lugar de destino.

En cuanto al flujo de migrantes sudamericanos, actualmente se percibe una disminución –particularmente de los migrantes peruanos y colombianos que llegan por vía marítima–, como consecuencia, entre otros, del aumento de los controles migratorios en aguas internacionales.

C. Guatemala como país de destino

Guatemala, asimismo, se ha constituido como país de destino para algunos trabajadores centroamericanos y como lugar de “destino obligado” de personas que no logran alcanzar el denominado “sueño americano”; muchos de ellos visualizan su estancia en Guatemala como

algo temporal, mientras reinician su viaje hacia México y los Estados Unidos.

El mercado laboral guatemalteco incorpora trabajadores centroamericanos, principalmente hondureños y salvadoreños tanto durante los meses de zafra y corte de café (entre noviembre y mayo) como en el cultivo de melón, sandía y flores durante diferentes épocas del año. Entre las ventajas que podría tener para los centroamericanos trabajar en Guatemala, podrían resaltarse que perciben un mejor pago de salarios con respecto a su lugar de origen, que encuentran una cultura parecida a la propia y el hecho de la cercanía con sus países. Para otros, significa la oportunidad de obtener los recursos suficientes para continuar el viaje hacia el norte.

Según algunos estudios recientes, el principal asentamiento urbano de los inmigrantes centroamericanos en Guatemala es la ciudad capital, en donde viven, principalmente, en las áreas marginales realizando actividades relacionadas al sector informal de la economía. Estos mismos estudios dan cuenta que en la costa sur se encuentran fundamentalmente inmigrantes salvadoreños y nicaragüenses involucrados temporalmente en actividades agrícolas, en la producción de caña de azúcar, café, maíz, banano y ajonjolí, en los departamentos de Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos.

III. Violaciones a derechos humanos de migrantes en tránsito por Guatemala

El incremento de denuncias de violaciones a los derechos humanos de migrantes internacionales indocumentados asociadas a los momentos de intercepción, detención, deportación y recepción, ha implicado que muchas instancias, entre ellas la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG), el Grupo Regional de Apoyo al Migrante (GREDEMIG), la Procuraduría de los Derechos Humanos y otras, se involucren cada vez más en la atención de la migración en tránsito.

A. Intercepción

Respecto al momento de la intercepción, con base en denuncias recibidas, se ha constatado que persisten hechos violatorios a los migrantes

en tránsito. Estos hechos son cometidos por delincuentes comunes o redes de delincuencia organizada, por los propios *coyotes* y por algunos agentes migratorios y policiacos.

Estos hechos van desde la destrucción de documentos de identificación, detenciones ilegales, robos y tratos crueles, estafa, abuso de autoridad, amenazas, abandono, hasta la consignación de los migrantes a centros de detención, muchas veces por faltas no cometidas.

Se ha llegado a detectar que cuando algún migrante es interceptado en las principales fronteras del país (El Carmen, San Marcos, Tecún Umán, San Marcos, y El Naranjo, Petén) agentes de la Policía Nacional Civil hacen caso omiso de la libertad de locomoción y estancia en el país que a los centroamericanos les proporciona el Acuerdo número 4, “Aspectos migratorios y de Libre Tránsito” de la Declaración de los Presidentes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, miembros del Grupo CA-4, rompiéndoselos y amenazándoles con quitárselos si no les dan dinero. El cobro por la emisión de este documento ha sido otra de las prácticas irregulares por parte de agentes migratorios.

En los últimos meses, como parte del plan antiterrorista implementado por las fuerzas de seguridad en el territorio centroamericano, se ha conocido de intercepciones de migrantes de diversas nacionalidades a quienes por su condición de extranjeros se les investigó por presuntos nexos con acciones terroristas.

Asimismo, hemos podido constatar que personas sudamericanas portando sus documentos migratorios, son detenidas ilegalmente y conducidas a los denominados “albergues” desde los cuales se les deporta, en algunas ocasiones sin procedimiento legal alguno.

Por otro lado, la transportación de niños centroamericanos se ha constituido en una práctica cada vez más frecuente. En marzo de este año, cincuenta y dos niños y niñas salvadoreños, entre las edades de uno a diecisiete años fueron interceptados por la Dirección General de Migración de Guatemala, el Instituto de Migración de El Salvador, el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos y la Policía Nacional Civil, quienes venían trabajando en el operativo *White Country*. Estos niños se dirigían en manos de *coyotes* a Estados Unidos para reunirse con sus padres y fueron detectados por medio de un operativo combinado entre las instituciones señaladas y cuyo objetivo era desactivar una poderosa red internacional ilegal de tráfico de menores.

Estos hechos son preocupantes, ya que sacan a luz la magnitud que el fenómeno migratorio está revistiendo para las sociedades expulsoras, en las que se está configurando un nuevo tipo de relaciones en la familia nuclear y las relaciones familiares ampliadas al dejar la responsabilidad de los niños y niñas en manos de otras personas.

El incremento de allanamientos e ingreso violento por parte de autoridades policiacas a hoteles y viviendas, tanto en la ciudad capital como en las fronteras de mayor tránsito de migrantes, también evidencian un aumento progresivo.

Otro procedimiento violatorio a lo estipulado en la Ley, se ha identificado en las áreas en donde no existen puestos migratorios ni presencia de la Dirección General de Migración, y es la Policía Nacional Civil la que realiza la tarea de intercepción. Hemos constatado, a través de denuncias recibidas en las fronteras, situaciones que se han suscitado en carreteras que conducen principalmente a la frontera El Carmen, San Marcos y El Naranjo, Petén, en donde agentes de la Policía Nacional Civil actuando fuera de la Ley, bajan a las personas de los autobuses, exigiéndoles dinero para continuar el viaje. En estas situaciones los migrantes son víctimas de cohecho pasivo que se refiere a la *mordida* (dinero) que piden para dejarlos continuar el viaje. Muchas veces el robo va acompañado de tratos crueles, insultos y golpes.

De acuerdo a información proporcionada por las Oficinas de Atención al Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos ubicadas en El Carmen, San Marcos y El Naranjo, Petén, estos actos los ejecutan delincuentes comunes, *maras* y, como ya se mencionó, también están involucradas autoridades policiacas y migratorias.

En los registros de la PDH, el segundo lugar en cuanto a violaciones a los migrantes, lo ocupa el robo agravado, reportándose de enero a junio del 2003, 108 casos.

Los migrantes interceptados en el mar por el Servicio de Inmigración de los Estados Unidos, SIN, son trasladados –frecuentemente sin previo aviso– a puertos guatemaltecos. Al darse el desembarque, la Dirección General de Migración procede al registro de datos de las personas indocumentadas para llevar a cabo su posterior expulsión. Al concluir el registro, estas personas son trasladadas a la ciudad capital, a los “albergues” acondicionados para su detención. En estos casos, la Procuraduría, al tener conocimiento de estas intercepciones, ha acudido al lugar del desembarque para garantizar que el procedimiento se

lleve a cabo con apego al respeto de los derechos humanos de los interceptados, y en los casos en que ha comprobado violación, se efectúan las investigaciones pertinentes, para la apertura de expediente.

B. Detención

En cuanto a la detención de migrantes en tránsito —que es el proceso que sigue a la intercepción de migrantes que no son expulsados inmediatamente—, continúan existiendo variantes.

En muchos casos a los migrantes interceptados y detenidos, ya sea en la ciudad capital o en las fronteras, se les da el mismo trato que a delincuentes comunes.

Como práctica común, a los migrantes interceptados (sudamericanos y extracontinentales, particularmente) se les ubica o traslada a los denominados “albergue” o centros destinados para este fin, previo a su deportación. Para el caso de los centroamericanos, éstos son trasladados directamente a las fronteras de Honduras y El Salvador.

En la ciudad capital existían, hasta diciembre del 2001, tres albergues.

Según el artículo 11 de la Ley de Migración, la Dirección General de Migración podrá albergar a los migrantes en situación irregular en “centros destinados especialmente para este fin, los que deberían reunir las condiciones que permitan una permanencia con apego y respeto a la dignidad humana”.

Paradójicamente y sobre todo teniendo en cuenta el preciso detalle que el Reglamento de Migración hace de las condiciones que han de reunir los albergues, gestionados por instituciones sin ánimos de lucro, destaca la escasa precisión con que está redactado y desarrolladas en el Reglamento de Migración las condiciones de los mismos albergues cuando éstos están contemplados bajo responsabilidad directa de la Dirección General de Migración, la única pauta es una referencia general a “la dignidad humana”.

Otro factor que pareciera contrario a la ley es la permanencia de migrantes en dichos albergues por un periodo superior a las 24 horas, convirtiendo el aseguramiento en una detención ilegal, ya que según el Código Penal y la Constitución de Guatemala, el máximo periodo de arresto es de 24 horas antes que le presenten ante la autoridad judicial competente. Si están detenidos deben estar en la cárcel y no en albergues y en cualquier caso por un delito imputable.

Sin embargo, hemos conocido casos de migrantes cubanos, ecuatorianos y extracontinentales que han permanecido en estos lugares por periodos largos que van de uno a seis meses.

Juristas y académicos trabajando en este ámbito, consideran que los albergues no sólo son ilegales sino también susceptibles de ser declarados inconstitucionales.

La PDH se ha pronunciado en ese sentido declarando que la infraestructura de estos albergues es inadecuada, está construida y adaptada para cárceles: con barrotes y candados, en ellos se ubica a las personas en condiciones de hacinamiento muy severas, carecen de camas, no existe ventilación adecuada, el servicio de agua potable es irregular, los servicios sanitarios se encuentran en pésimas condiciones, la alimentación es escasa y de mala calidad, carecen de áreas verdes para poder caminar, carecen de insumos para el aseo personal —en este caso los migrantes se ven obligados a conseguirlos a cambio del pago en dólares.

La PDH incluso ha constatado el ingreso de drogas para su ilícita venta por elementos de la PNC.

La PDH considera que la “detención” en los albergues es violatoria de los derechos humanos. En ese sentido ha enviado varias resoluciones y recomendaciones a la Dirección General de Migración, ha abierto expedientes por violación a la salud, a la integridad y a la seguridad de los migrantes en los albergues, así como ha mediado en nombre de migrantes sudamericanos que poseían los documentos de viaje exigidos por la legislación guatemalteca y estaban en estos lugares.

Es importante resaltar y dar a conocer, dentro del contexto del tema de los albergues, el caso de más de 40 personas de origen indígena que permanecieron desde el mes de agosto del 2001 y por espacio de cuatro meses en un albergue.

Estos migrantes habían sido interceptados y detenidos en México a principios del año 2001, donde permanecieron por espacio de seis meses y luego, contraviniendo acuerdos binacionales, éstos y otros migrantes fueron deportados a Guatemala vía terrestre ingresando por la frontera de El Carmen, San Marcos.

Estas prácticas anómalas se iniciaron en el marco de los operativos Plan Coyote y Plan Sur, que trajeron nuevos acuerdos administrativos entre las autoridades migratorias de Estados Unidos, México y Guatemala.

La recepción de estas personas significó un problema para el Estado guatemalteco, pues además que no le correspondía, no estaba preparado, ni contaba con recursos ni con condiciones para brindarles la atención debida; la situación se complicó al no existir representación diplomática y consular de la India en Guatemala. En todo caso, es claro que estas personas ingresaron de manera irregular a territorio mexicano, no así a territorio guatemalteco. Sin embargo, fueron deportados a nuestro país donde fueron detenidos ilegalmente.

Debido a la ineficacia de la Dirección General de Migración, los migrantes en ese albergue se encontraban desesperados por no existir solución a su problemática.

La PDH estuvo realizando acciones de acompañamiento, orientación, visitas, verificaciones y mediaciones ante las autoridades de la DGM desde el momento de su ingreso a dicho lugar, para que se respetara la dignidad y los derechos de estas personas, exigiendo la agilización de los trámites para la deportación a su país o a un tercer país, en un tiempo prudencial, toda vez que no se trataba de delincuentes sino de migrantes. Sin embargo, no obtuvieron respuestas positivas. Por otro lado, también se procedió a mediar ante la Asociación de Apoyo Integral (ASI), para que se iniciaran los trámites para el estudio y análisis de los casos de los migrantes indios que solicitaban refugio. De las personas que fueron entrevistadas se le otorgó el refugio solamente a una, ya que las demás abandonaron el proceso antes que éste concluyera.

Como consecuencia de la lentitud del proceso de documentación y deportación, el 3 de diciembre del año 2001, se dio el lamentable suicidio de Kanubhai Shankards Patel, al parecer, por padecer de depresión severa, causada por el encierro y los malos tratos recibidos.

La PDH interpuso un recurso de exhibición personal ante el Juzgado Primero de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente, a favor de los ciudadanos de la India, dos palestinos, un nigeriano y un sudanés, que se encontraban detenidos. Posteriormente, el caso se trasladó a la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones, que ordenó el viernes 21 de diciembre la liberación de estas personas, determinando que los migrantes habían sido detenidos ilegalmente. A dicho recurso se adhirieron otras instancias como la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig), de la que la PDH forma parte.

En cumplimiento a lo ordenado por la Sala Tercera, la Dirección General de Migración procedió a liberarles, concediéndoles 10 días

para regularizar su situación legal migratoria en el país. Sin embargo, por diversas razones esto no fue posible, tomando cada uno diferentes caminos. La mayoría se dirigió hacia Estados Unidos. El 15 de enero del presente año fueron nuevamente interceptados 25 de ellos en El Petén. Esta intercepción fue realizada por agentes del Servicio de Protección de Recursos Naturales, Seprona, y no por autoridades competentes y conducidos de nuevo a otro albergue.

La Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (Menamig) interpuso un nuevo recurso el 5 de febrero del 2002 a favor de estas personas, ante la Sala Tercera de la Corte de Apelaciones, sin embargo esta Sala se excusó de conocer el caso y lo trasladó a la Sala Duodécima aduciendo que la detención de los ciudadanos de la India se produjo en el departamento de El Petén. Esto a pesar de que el recurso se presentó por una situación de detención ilegal en el departamento de Guatemala.

Aún sin estar de acuerdo con dicha resolución, la Menamig presentó un nuevo recurso el 11 del mismo mes donde se pedía, además, iniciar las acciones jurídicas para esclarecer los hechos y deducir la responsabilidad en que las autoridades habían incurrido. El 13 de febrero, la Sala resolvió favorablemente considerando que se encontraban ilegalmente detenidos y que lo cometido era una falta y no un delito, manifestando que el gobierno de Guatemala fue quien los recibió y que por lo tanto, tenía la responsabilidad de regularizar su situación migratoria temporalmente hasta contar con la información del gobierno de la India y no encarcelarlos “en condiciones inhumanas y en forma indefinida”.

Tanto la PDH como Menamig dieron a conocer públicamente su complacencia por la liberación de los indios, ya que ello sentó un precedente a estas prácticas ilegales que se habían institucionalizado de hecho, a pesar de lo que la ley establece.

A raíz de este caso, la PDH solicitó abrir expediente para investigar la legalidad de estos centros de detención, con el objeto de deducir las responsabilidades que correspondan, tomando en cuenta que la Dirección General de Migración indicó que no tenía responsabilidad sobre estos albergues sino que era la Policía Nacional Civil y la Embajada de los Estados Unidos, ésta última por ser la entidad que financia y, de alguna manera, administra estos albergues.

Afortunadamente, en lo que va del presente año, Guatemala ya no ha recibido a migrantes sudamericanos ni extracontinentales provenientes de México.

Asimismo, la Dirección General de Migración, como consecuencia de las implicaciones de este caso, entre otras, optó por cerrar los albergues, actualmente se encuentra en funcionamiento un solo albergue.

En torno a la problemática de los albergues, la Dirección General de Migración aduce que no cuentan con recursos para brindar una atención adecuada a los migrantes, sin embargo, no existe una política definida en cuanto al tratamiento de la población indocumentada ni la voluntad política de asumirla adecuadamente.

Para la PDH es importante haber ilustrado este drama, ya que éste no ha sido el único en nuestro país. A la vez permitió mostrar de manera objetiva de qué manera, en el tema migratorio, se está violando la Constitución Política de la República y las leyes del país, así como también demuestra que hay contradicciones, vacíos y deficiencias en la actual Ley de Migración y cómo han sido violados los derechos humanos.

C. Deportación

En relación con el proceso de deportación, en el artículo 114 de la Ley de Migración, se define quiénes son susceptibles de expulsión y en su Reglamento se presenta la definición y diferenciación correspondiente a los procedimientos de expulsión y deportación, siendo el procedimiento de expulsión el que se realiza comúnmente, ya que el procedimiento de deportación conlleva la detención por comisión de un delito y el respectivo proceso de consignación judicial, el cual no aplica en el caso de migrantes indocumentados. Podría señalarse que esto aplica en el caso de algunos guatemaltecos que son deportados vía aérea de los Estados Unidos.

Sobre los deportados de Estados Unidos, es menester señalar que de noviembre 2001 a agosto 2002, ha habido un aumento en dichas deportaciones y expulsiones. Según datos de la Dirección General de Migración, Guatemala había recibido hasta mayo aproximadamente a dos mil doscientas seis personas. Este aumento se debe, entre otras razones, al endurecimiento de las políticas migratorias estadounidenses.

Con estas deportaciones y expulsiones se viene a disminuir el ingreso de remesas al país, que constituye una de las principales fuentes de ingreso de divisas, sobrepasando en algunos casos, los rubros obtenidos a través de las tradicionales exportaciones de productos agrícolas, especialmente el café, y que representa para los países de Centroamé-

rica más del 13% del PIB y que, específicamente para Guatemala, significó en el 2001 un total 589.3 millones de dólares, superando además al sector turismo. La disminución en el envío de estas remesas, genera graves problemas en la situación económica, política y social del país, aumentando automáticamente la oferta de mano de obra en un momento en que nuestra economía sufre una desaceleración importante.

En otro orden de ideas, vale la pena mencionar que Guatemala expulsa a migrantes centroamericanos y sudamericanos interceptados en nuestro territorio vía aérea y vía terrestre. Para el caso de los centroamericanos, tanto los interceptados en Guatemala, como los que ingresan a nuestro país procedentes de México, son conducidos en autobuses hacia sus fronteras; para el caso de los migrantes de otras nacionalidades, son conducidos a su país de origen vía aérea por parte de la Dirección General de Migración con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos.

D. Recepción

En el proceso de recepción, como ya se señaló en el apartado anterior, Guatemala recibe a migrantes guatemaltecos procedentes de Estados Unidos vía aérea. Asimismo, Guatemala recibe a migrantes guatemaltecos y centroamericanos procedentes de México vía terrestre, a través de la frontera El Carmen, San Marcos, única frontera oficial para la recepción, aunque también tenemos conocimiento que ingresan migrantes por la frontera de Tecún Umán, San Marcos.

El procedimiento que se lleva a cabo actualmente para la recepción de migrantes en la frontera El Carmen, San Marcos, es el siguiente: cuando los migrantes por diversas razones son interceptados en México, se les registra y son conducidos a albergues, especialmente de Tapachula, en donde les proveen alimentación y hospedaje. Posteriormente son conducidos a la frontera. Al llegar a la misma, la delegación de migración mexicana entrega los listados a los agentes migratorios guatemaltecos, quienes verifican el número y nacionalidad de las personas que ingresan, enseguida los migrantes centroamericanos son conducidos en compañía de agentes de la Policía Nacional Civil desde la subestación de la Aldea El Carmen a las fronteras con El Salvador y Honduras, principalmente. Estos autobuses son financiados por la Embajada de EU.

Actos de corrupción y violatorios a los derechos de los migrantes deportados se evidencian cuando los policías o custodios se ponen de acuerdo con los conductores de los autobuses, que pertenecen a una empresa privada, para cobrar dinero a los migrantes a cambio de dejarlos en territorio guatemalteco, generalmente sin documentación. Desde allí intentan nuevamente cruzar la frontera.

Los guatemaltecos deportados son conducidos a una dependencia del puesto de fronteras (una casa) e interrogados para comprobar su nacionalidad. Según información obtenida por la PDH muchos extranjeros que no son centroamericanos también intentan quedarse en el país, haciéndose pasar por guatemaltecos. Durante el interrogatorio se producen dos problemas: funcionarios de migración solicitan dinero para dejarlos en libertad como si fueran guatemaltecos y los migrantes, especialmente las mujeres, son víctimas de diversos abusos, incluyendo los de tipo sexual.

Regularmente ingresan a Guatemala dos o tres autobuses diarios, aunque esto puede variar según la cantidad de personas deportadas. Según información proporcionada por la delegación de migración en esta frontera, como resultado de la coordinación entre autoridades migratorias de ambos países se ha definido un horario de 15:00 a 17:00 horas para centroamericanos y de 9:00 a 12:00 y 21:00 horas para guatemaltecos, aunque en la práctica esto no siempre se cumple.

Para dar atención específica a los migrantes expulsados de México, la PDH obtuvo apoyo de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) para instalar una Oficina de Atención al Migrante en la frontera El Carmen, San Marcos; ésta inició sus actividades en el mes de enero del 2003. Entre otras, esta oficina ha iniciado labores para constatar las condiciones en que ingresan a nuestro país los deportados; asimismo, atiende denuncias y promueve la defensa y respeto de los derechos humanos de esta población; monitorea, también, la situación general de derechos humanos en el área.

Esta oficina ha reportado que las denuncias más relevantes en cuanto a las violaciones a los derechos humanos de la población atendida son: robo agravado, abuso de autoridad, amenazas, privación de libertad, violación a derechos laborales y violencia física, psicológica y verbal. El 71% de estas denuncias corresponde a autoridades migratorias y policiacas de México.

De igual manera, el 7 de mayo del año 2003, se abrió una Oficina de Atención al Migrante en la Aldea El Naranjo, municipio de La Libertad, Departamento de Petén, tomando en cuenta que la frontera El Ceibo ubicada cerca de El Naranjo, se ha convertido en los últimos años en un lugar de uso frecuente para el tránsito de migrantes de diversas nacionalidades, pues los propios migrantes señalan que en este sector hay menos control por parte de las autoridades de Guatemala. En esta frontera, según los registros de la Oficina de atención al Migrante, se han atendido, de marzo a junio del presente año, 256 denuncias de migrantes en tránsito. La mayoría de estas denuncias las han presentado hondureños y salvadoreños por abuso de autoridad, cohecho pasivo, amenazas, intimidación y robo agravado.

La frontera de Tecún Umán, San Marcos, es también considerada como una zona de alto riesgo para la población migrante. Se percibe el incremento de la migración en tránsito y algunos casos de migrantes deportados de México.

En el año 2001 el Instituto Nacional de Migración de México deportó a Guatemala 140 mil 493 personas, de ese total la Casa del Migrante —ubicada en Tecún Umán— atendió a 7 mil 544 migrantes, prácticamente un 5% del total, detectándose 2 mil 889 casos de abusos y violación a los derechos humanos.

Según información de esta Casa, las denuncias incluyen: abuso de autoridad, petición de dinero (*mordida*), estafas, robos; en estos actos figuran como principales responsables: delincuentes comunes y autoridades policiacas guatemaltecas y mexicanas, estas últimas en mayor grado.

Además de los constantes abusos en las fronteras, es preocupante el incremento de migrantes fallecidos en los países de tránsito. En los últimos seis meses del año 2001 se reportaron 26 casos y, en los primeros seis meses del 2003 se han registrado 85 casos de muertes, muchas de ellas provocadas por la delincuencia común y por el abandono de los *coyotes*.

Ante todo en este panorama, es notoria la falta de voluntad política de los gobiernos de los países de origen de migración y de los gobiernos de los países de tránsito, que no garantizan al migrante la seguridad y respeto a sus derechos inherentes como seres humanos, pues se carece de planes eficientes que combatan la delincuencia común y el crimen organizado.

Asimismo, estas muertes de migrantes en los países de tránsito, constituyen uno de los tantos riesgos que toman relevancia a partir del endurecimiento de las políticas migratorias; políticas vigentes en los países de tránsito y de destino que han generado por parte de las autoridades e instancias de los gobiernos constantes violaciones a los derechos humanos y han consolidado aún más el menosprecio de los mismos y fortalecido el abuso de los Estados por omisión, al no brindar seguridad a la persona, independientemente de su condición o situación migratoria.

Es importante señalar que el fenómeno de la migración es amplio y complejo. Las causas y los efectos que le son recurrentes requieren de un trabajo serio y profundo, tanto en los países de origen, cómo en los de tránsito y destino.

Ante un mundo que se globaliza y se abre a la lógica del mercado internacional pero que limita la libre movilización del recurso humano y laboral, el reto del pleno respeto a los derechos de la población migrante se ve aún muy lejos.

Los procesos de concientización deberán rebasar las acciones que las instituciones realizan actualmente dentro del plano voluntario, haciendo cada vez más partícipes a todas las instancias de gobierno, para que éstos además generen programas y políticas de desarrollo nacional, las cuales podrían permitir la capacidad de generar no solamente ingresos económicos para la subsistencia, sino la formulación de un proyecto de vida en las comunidades y países de origen.

IV. Búsqueda de migrantes desaparecidos en territorio mexicano y guatemalteco

Las denuncias de familiares de migrantes centroamericanos desaparecidos en territorio guatemalteco y mexicano, pero particularmente en este último, han sido cada vez más frecuentes.

Anteriormente no se recibían tantas denuncias, solamente casos aislados, pero, de enero a la fecha, estas denuncias se han incrementado semanalmente, sobre todo de migrantes guatemaltecos desaparecidos en territorio mexicano.

Al recibir denuncias sobre personas desaparecidas, la PDH recurre a los consulados guatemaltecos en México, pero fundamentalmente es-

tablece relación con la Agregaduría de Asuntos Migratorios de la Embajada de México en Guatemala, instancia a la que se refieren los casos en los cuales se presume que las personas han desaparecido en territorio mexicano.

La agregaduría realiza las averiguaciones en México para identificar si las personas requeridas por sus familiares están detenidas en alguna cárcel, hospital, delegación migratoria, etc., si serán deportados y cuándo será la deportación. Este tipo de información se traslada a la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala quien, a su vez, informa a las personas sobre la situación de sus familiares.

En algunos casos, y cuando se trata de migrantes guatemaltecos desaparecidos en territorio mexicano, la PDH ha logrado —a través de la Agregaduría de la Embajada de México en Guatemala— que a las familias de estos desaparecidos se les otorguen visas humanitarias para que ellas mismas puedan ir a México y averiguar cómo se encuentra la situación de sus familiares.

Asimismo, se ha logrado firmar un Convenio entre la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala y CARECEN Internacional de El Salvador para la búsqueda de migrantes salvadoreños desaparecidos o detenidos en Guatemala, proceso que permitió la realización de la exhumación e identificación de un migrante salvadoreño, a quien se localizó en el municipio de Coatepeque, en el departamento de Quetzaltenango.

Aunque lo anterior demuestra los esfuerzos que las instituciones que velan por los migrantes vienen realizando y la importancia de las redes de apoyo institucional en función de la protección de los migrantes y la defensa de sus derechos humanos, de igual manera se evidencia el alto riesgo a la vida que enfrenta la población migrante, así como la impunidad que campea en los países receptores y de tránsito.

V. Propuestas y recomendaciones a tomar en consideración por los gobiernos de México y Guatemala

1. El tema migratorio debe abordarse con voluntad política por parte de los gobiernos para exigir el estricto cumplimiento y respeto a los derechos humanos de sus connacionales en los países de tránsito y destino;

2. La capacitación a los agentes de migración y policías sobre el trato humano a los migrantes y el respeto a sus derechos debe ser permanente;
3. Deben implementarse mecanismos prácticos y efectivos de carácter disciplinario a autoridades migratorias y policiacas de Guatemala y México, que en el desempeño de sus funciones realizan constantes violaciones a los derechos humanos;
4. En el caso específico del gobierno guatemalteco, se exige la ratificación de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes trabajadores y sus familiares, con el afán de continuar consolidando legalmente la defensa de los derechos de la clase trabajadora migrante;
5. Las autoridades competentes deben perseguir y castigar con todo el peso de la ley a las bandas de delincuentes que operan en zonas de mayor tránsito de migrantes;
6. El gobierno de México debería considerar la minimización de los castigos a los migrantes que utilizan documentos falsos o falsa identidad, promoviendo programas educativos a los migrantes sobre las consecuencias del uso de estos documentos, estableciendo castigos preventivos a las personas que hacen uso de documentos falsos por primera vez;
7. El Estado mexicano debe asegurar el pleno respeto de los derechos que la Convención de Viena otorga, en particular el artículo 36, sobre relaciones consulares y la protección de los derechos humanos a los centroamericanos que son detenidos y procesados en dicho país, garantizando el goce de las garantías que les otorga la ley internacional;
8. Los migrantes que mueren en México por diversas causas, deberían ser sepultados de forma individual y sus cuerpos protegidos con material plástico que facilite la localización de sus restos y su exhumación. Asimismo, que se elabore un banco de datos sobre personas fallecidas;
9. Las autoridades mexicanas deberían entregar a los migrantes detenidos un folleto en donde se explique cuáles son sus derechos y a dónde pueden llamar para reportar cualquier denuncia;
10. El gobierno mexicano debe revisar permanentemente las condiciones logísticas y físicas de los centros de detención con que cuentan las autoridades de migración, para evaluar las posibles

reformas que se puedan realizar, para asegurar un trato digno a los detenidos;

11. Los gobiernos deben reformar las legislaciones migratorias, adecuándolas a la complejidad de los procesos migratorios y hacer de ellas mejores instrumentos de protección de los derechos de los migrantes, en la medida en que tienden a respetar la garantía del debido proceso y establecer mecanismos para la regularización de la situación de los migrantes indocumentados;
12. Se debería aunar esfuerzos regionales para profundizar en la comprensión del fenómeno migratorio y el adecuado tratamiento de los migrantes, exhortando a los gobiernos a abordar el tema desde una perspectiva amplia, pero sin perder el rumbo, al subordinar sus prioridades a favor de temas de otras agendas de políticas públicas, como es el caso de la seguridad nacional, de la lucha contra el terrorismo y el combate al narcotráfico, entre otros;
13. Los gobiernos deben respetar los acuerdos y tratados internacionales, a la vez que aprueben nuevos instrumentos regionales o internacionales como la propuesta de lineamientos presentada por la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM);
14. Asimismo, se debe abordar en forma convergente (gobiernos y sociedad civil) la búsqueda de enfoques y soluciones para atender de mejor manera la situación de los migrantes en la región.

III. Normatividad internacional y prácticas migratorias: Incongruencias y desafíos

**Seguimiento a la violación de derechos humanos y
situaciones de riesgo que vive la población
migrante en el proceso migratorio regional**

Seguimiento a la violación de derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en el proceso migratorio regional

Carol Lisseth Girón S.

En ocasión del Seminario Internacional sobre Derechos Humanos y Flujos Migratorios en México y América Central organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores, la UNESCO, la Universidad Iberoamericana y la Universidad Nacional Autónoma de México, el Programa de Migración de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO sede Guatemala– reconoce el trabajo que estas instituciones realizan a favor de la educación en materia de derechos humanos y sobre la temática migratoria.

El Programa de Migración de FLACSO, sede Guatemala, a partir del año 2001 ha venido realizando la investigación denominada: “Seguimiento a la violación de derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en el proceso migratorio regional”.¹ El objetivo principal de dicho estudio es desarrollar un sistema de monitoreo permanente de las violaciones a derechos humanos y de las situaciones de riesgo que vive la población migrante. De este modo, se busca generar información objetiva, útil para la gestión de los derechos humanos y de políticas migratorias en la región. Es así como

¹ Esta investigación desde sus inicios (abril 2001) ha contado con el apoyo financiero de *Catholic Relief Services* (CRS) y la Fundación Ford.

FLACSO sede Guatemala invita a las distintas mesas/foros/redes de migración de Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y República Dominicana, para que se integraran a este primer esfuerzo regional de monitoreo. En ese sentido, se diseñó un instrumento (encuesta) que consta de tres apartados: el primero, sobre el perfil sociodemográfico e historia migratoria de la persona. El segundo, sobre violaciones a derechos humanos. Un tercer y último apartado, recaba información acerca de las situaciones de riesgo que vive la población migrante. Todos los países han utilizado la misma encuesta y base de datos con el fin de homogeneizar los criterios para el abordaje/comprensión de la temática.

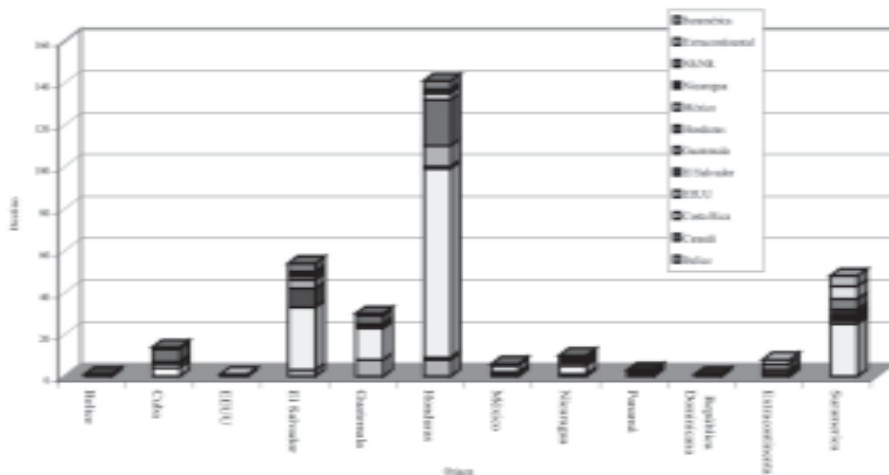
A continuación se presenta los principales hallazgos de la primera fase del trabajo de campo –que comprende de enero a marzo del 2002– en Belice, Guatemala (ciudad capital y frontera de Tecún Umán), El Salvador, Honduras y Nicaragua² de acuerdo a la base de datos regional.³ El total de migrantes entrevistados durante el período de trabajo de campo en los países mencionados fue de 387 casos. Los lugares específicos en donde se llevaron a cabo las entrevistas fue variando dependiendo de la accesibilidad al lugar, ubicación/cercanía, flujo migratorio, etc. Generalmente se realizó en casas del migrante, albergues, centros de detención y penitenciarias.

Los resultados de este estudio, demuestran que el grueso de la población que migra es de origen hondureño (36% equivalente a 141 personas), un grupo significativo son provenientes de El Salvador y Guatemala. Se observa también un grupo relativamente alto de migrantes “extracontinentales”, especialmente de países como África, Arabia, Ghana, Nigeria, Tanzania y otros. También se distinguen grupos de migrantes sudamericanos, un número mayor de colombianos, seguidos por ciudadanos de Ecuador y Perú. Los motivos que provocan la salida de estas personas son diversos, sin embargo, en mucho tiene que ver con problemas estructurales tales como: la pobreza, el desempleo, el racismo y discriminación, etc.

² A pesar que el estudio fue realizado en todos los países de Centroamérica y en la República Dominicana, no se incluye la información obtenida en Costa Rica, ya que fue realizada en un periodo distinto al del resto de los países; y, en el caso de República Dominicana se observan ciertas características muy propias de la migración haitiana a ese país. No obstante, el Informe Regional de la investigación contempla e incluye a estos dos últimos países.

³ La base de datos regional ha sido elaborada por el señor Alejandro Morales Ruíz, consultor de informática.

Gráfica 1
Lugar de origen vs. destino



FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

Sin olvidar que el surgimiento de conflictos armados internos (caso Colombia y México), los desastres naturales (terremotos, huracanes, etc.), son otras de las causas que *forzan* a la persona a migrar.

En el caso de los migrantes extracontinentales, estos migrantes señalaron haber salido de sus países debido a diversas causas, entre las más mencionadas: pobreza; persecución política; racismo y xenofobia. En realidad, se pudo observar que algunos de los migrantes extracontinentales eran susceptibles de aplicar al *status de refugiado*, sin embargo, por un lado debido a la ausencia —en algunos países— de mecanismos definidos para solicitar refugio y, por el otro lado, el desconocimiento por parte de las mismas autoridades fronterizas, policíacas y otros, de reconocer y/o darle seguimiento a la personas o grupo de personas que solicitan refugio. A lo anterior, se suman problemas como “el idioma”, mismo que se convierte en una barrera muy difícil de superar, obstaculizando la comunicación e impidiendo una expresión clara y precisa de su situación. En ese sentido, este grupo de migrantes se enfrenta a circunstancias externas que impiden y/o dificultan su desplazamiento por territorios extranjeros.

En el caso del grupo de sudamericanos, se encontró que una de las razones por la que los colombianos salen de su país, es debido a la situación sociopolítica que se vive actualmente; en el caso específico de Perú y Ecuador, obedecen más a problemas socioeconómicos.

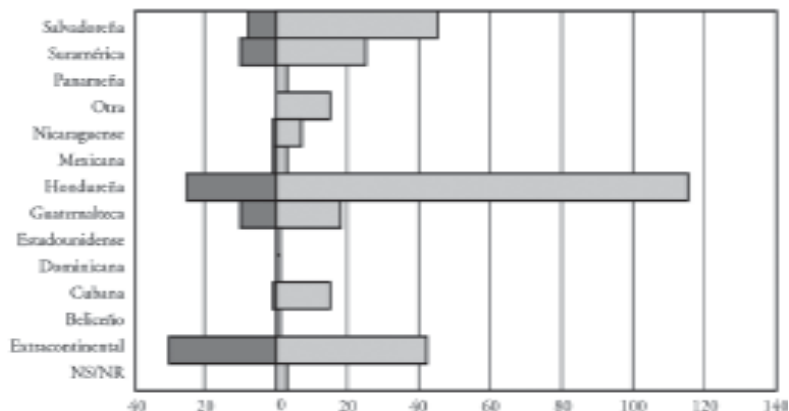
Si observamos el grupo de centroamericanos, la mayoría son hondureños y se dirigen a Estados Unidos, otros señalaron como destino final Belice y en menor porcentaje Guatemala. En el caso de los hondureños que identificaron a Guatemala como país de destino final, obedece a dos razones principalmente; la primera tiene que ver con los escasos recursos económicos con que cuentan, ya que se les hace sumamente difícil, casi “imposible” asegurar un viaje *hasta el norte* y por lo tanto el pago del mismo. La segunda razón, que en mucho tiene que ver con la primera, es la cercanía/proximidad con el territorio guatemalteco, la facilidad de ingreso y la oportunidad de empleo.

La información anterior nos brinda una clara muestra de la incapacidad de los Estados de origen para diseñar e implementar proyectos de desarrollo que favorezcan las condiciones de vida de sus nacionales. De ahí deriva la necesidad del migrante de buscar mejores oportunidades. La ausencia —en algunos países del área— o la débil Política Migratoria de Estado definida contribuye al irrespeto de los derechos humanos de los migrantes, desde el momento en que abandona su lugar de origen hasta que se interna en el lugar de destino. La débil asistencia y protección consular es una característica que prevalece en los distintos países de Centroamérica. Por último es necesario evidenciar la despreocupación que todavía existe por parte de algunos Estados en la creación de mecanismos que reconozcan el estatus de refugiado; en ausencia de los mismos, la población refugiada se convierte en un grupo vulnerable y desprotegido.

Durante el periodo de aplicación del monitoreo y en los puntos realizados, se encontró que el perfil de la persona que migra tiene algunas características específicas.

La mayoría de los migrantes entrevistados (79%) son hombres, mientras que el 21% son mujeres. La migración internacional se ha convertido en el principal recurso de las mujeres y los hombres para enfrentar la escasez de oportunidades en Latinoamérica (Loucky, 1996). Durante mucho tiempo ha sido mínima la mención a la movilidad de las mujeres, la cual ha sido considerada como un acto pasivo (Brettell y De

Gráfica 2.
Sexo vs. nacionalidad



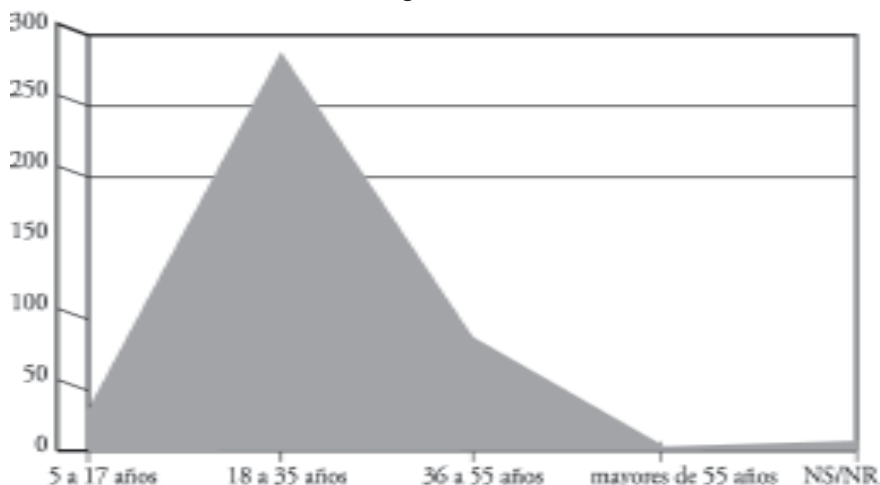
FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

Berjeois, 1992). Es más, la migración es ampliamente considerada como un fenómeno de elección personal más que como una estrategia familiar que involucra íntimamente a la mujer. Existe un relativo conocimiento de la cantidad, el origen y hasta del impacto de los inmigrantes en Estados Unidos, sin embargo, en los países de origen es hasta ahora que se están realizando estudios específicos en cuanto a la migración femenina.

Considerar la migración como un proceso dinámico intergeneracional, que involucra tanto a las mujeres como a los hombres, sirve para discernir el complejo juego de necesidades sociales y recursos que al mismo tiempo presentan oportunidades creadas por la situación y dificultades estructurales. Como la presente investigación se enmarca en el momento de “paso/movilidad” de las migraciones, es importante mencionar que las mujeres en la migración pueden ser consideradas como un grupo altamente vulnerables en comparación a los hombres. En algunos casos, los migrantes varones entrevistados manifestaron su desacuerdo en emprender el viaje en compañía de mujeres debido a que podrían estar expuestos a “peligros innecesarios”, mayores si las mujeres son adolescentes/jóvenes, enfermas, embarazadas, en compañía de hijos menores, o de la tercera edad. Estas valoraciones fueran

hechas por varios migrantes y de manera espontánea, no tanto como una clara muestra de “discriminación de género”, sino más bien, como un “riesgo percibido” al cual no deseaban enfrentarse.

Gráfica 3.
Por rangos de edad



Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los Derechos Humanos y Situaciones de Riesgo que Vive la Población Migrante en Territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO Sede Académica Guatemala / enero-marzo 2002.

Otro dato que nos revela la encuesta, es que estamos frente a una población joven. La mayoría de los migrantes (72%) oscila entre 18 y 35 años, dato que demuestra que las personas que están migrando –de acuerdo a la temporalidad y al estudio– son jóvenes adultos y adultos maduros. Realmente se pueden hacer una infinidad de especulaciones en función de la edad del grupo; sin embargo, y de acuerdo a lo recabado, se encontró que la mayoría de los jóvenes adultos migran en busca del *sueño americano* (en el caso de los que migran a Estados Unidos). Dicho sueño representa el logro de ciertos satisfactores materiales, mismos que difícilmente obtendrían –según ellos– en su lugar de origen. Nos obstante, independientemente del lugar de destino final del migrante, este segmento de la población migra en la búsqueda de oportunidades de desarrollo en los diferentes planos, personal/familiar/comunitario. Por el otro lado, los adultos maduros que fueron

entrevistados manifestaron que, debido a la difícil situación socio-económica que atraviesan los países de origen, se están viendo en la necesidad de salir en la búsqueda de nuevas alternativas. En ese sentido, se puede hacer referencia a la *migración forzada*, ya que, debido a situaciones adversas que afectan la cotidianidad del individuo, por ende las relaciones familiares y sociales, éste se ve obligado a salir de su país de origen.

Ahora bien, otro grupo importante ubicado en los rangos de edad de 18 a 35 años, son las mujeres. En este caso, la migración femenina –más que todo y de acuerdo a este estudio– obedece a procesos de reunificación familiar. En estos casos, la migración se da por iniciativa del esposo o padre, quienes son los que deciden que ellas emprendan el viaje. Es así como los familiares son quienes se hacen cargo de los costos del recorrido y también establecen desde su lugar de residencia la estrategia migratoria. Asimismo, se registraron algunos casos en que las mujeres que migran son madres solteras y/o jefas de hogar, éstas algunas veces cuentan con la ayuda de algún pariente que decide o “accede” brindarle el apoyo económico necesario para que sal-

Cuadro A

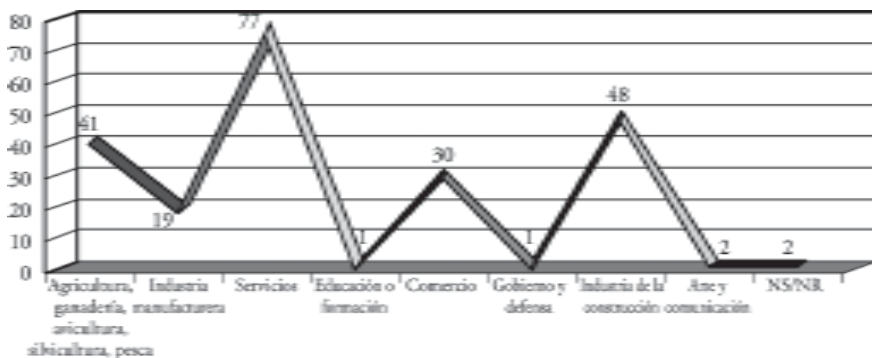
Rangos de Edad	Nivel de Escolaridad								
	Básico	Diversificado	NS/NR	Otro	Pre-primaria	Primaria	Sin estudios y no sabe leer ni escribir	Sin estudios pero sabe leer escribir	Universitario
5 a 17 años	5	1				16	1	1	
18 a 35 años	54	29	14	2	8	129	9	20	14
36 a 55 años	21	10	7		1	15	6	5	9
mayores de 55 años			3						
NS/NR		1	1		2		1		2
Totales	80	41	25	2	9	162	17	26	25
									387

FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO Sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

gan de su lugar de origen. Sin embargo, también se pudieron identificar casos en que las mujeres emprenden el viaje aún sin contar con recursos económicos y de forma individual; si a esto le sumamos el desconocimiento de las rutas, definitivamente este grupo se vuelve doblemente vulnerable. Según Hondagneu-Sotelo (1994) es vital que las mujeres, al menos en la primera etapa del proceso migratorio, se integren a redes de apoyo para estimular la migración, ya que facilita el enfrentamiento a la adversidad del trayecto. Contrario a lo planteado por la autora, en este estudio pareciera ser que los recursos económicos con que se cuente y los motivos que impulsen la migración, son factores cruciales al momento de integrarse a las redes de apoyo, los cuales no excluyen otros elementos para lo cual se tendría que profundizar más.

Los niveles de escolaridad de los migrantes es relativamente bajo, más de la mitad señaló haber cursado por lo menos un grado del ciclo básico en comparación a un 10% de personas que habían asistido a la universidad. Aunque las diferencias son abismales y se podría crear toda una discusión alrededor del “derecho a la educación” y las variables que de la temática puedan surgir. Sin embargo, debido a la escasa escolarización que tienen los migrantes, podemos predecir que éstos

Gráfica 4
Especialización en oficio



FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

tendrán menos posibilidades de competir en un mundo laboral, más si nos referimos a Estados Unidos. No cabe duda que el nivel académico del migrante contribuye sobremanera en la rápida obtención de empleo y, en sí, de los que requieran de más especialización y, por lo tanto, se obtengan salarios más altos.

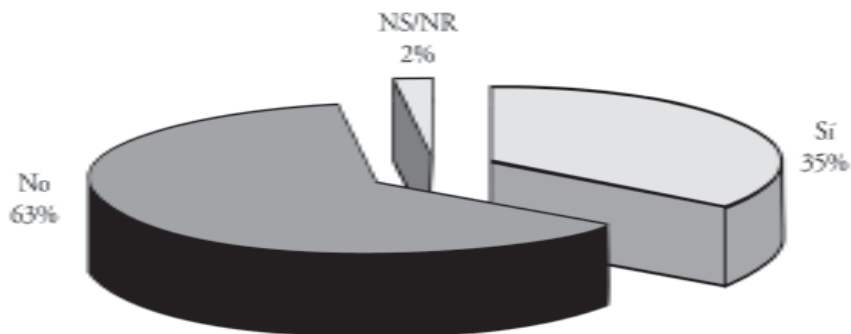
Al indagar sobre la ocupación de la persona al momento de salir de su lugar de origen, se encontró que el 53% estaba trabajando, mientras que un 25% buscaba empleo. De las personas que estaban empleadas, más de la mitad se ocupaba en el sector servicios, seguido por los que trabajaban en la industria de la construcción; los demás se reparten en actividades de agricultura, ganadería, avicultura, selvicultura, pesca y comercio. Un grupo reducido pero igualmente significativo estaba inserto en la industria manufacturera (especialmente maquilas).

A pesar de que más de la mitad de los migrantes estaban trabajando al momento de salir de su país, sería necesario profundizar más en este estudio, de modo que podamos indagar acerca de las condiciones laborales y remuneración salarial (de acuerdo al salario mínimo —por lo menos— de su país). Si observamos el porcentaje de las personas desempleadas, y de acuerdo con lo expresado por las mismas, se puede concluir que la ausencia de fuentes de empleo aún sigue provocando la migración internacional.

Este esfuerzo de monitoreo regional permitió el acercamiento a lugares que son puntos de confluencia de migrantes. Se encontró que más del 90% viaja de forma “irregular”. Los centroamericanos, hasta el momento que llegan a Guatemala, portan el CA-4,⁴ lo que les facilita su desplazamiento a lo largo de la región. Este documento es utilizado únicamente durante el tiempo necesario, ya que al momento de llegar a cualquiera de las fronteras de Guatemala con México, éste deja de ser importante para los migrantes y, según ellos, se deshacen del mismo. La destrucción de este documento tiene una razón de ser, ya que el migrante considera que si en algún momento es interceptado en México, puede declarar ser de nacionalidad guatemalteca y así ser deportado a este territorio, mientras emprende de nuevo el viaje.

⁴ La base de datos regional ha sido elaborada por el señor. Alejandro Morales Ruíz / Consultor de Informática.

Gráfica 5
Personas que han sufrido violaciones
a derechos humanos



FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

Un dato muy revelador está en el tema a las violaciones a los derechos humanos, ya que únicamente el 36% dijo haber sido víctima de violaciones, en comparación a un 63% que respondió *no* haber sufrido ninguna violación en los países en que se realizó esta investigación. Sin embargo, para el caso específico de Guatemala, llama la atención cómo un número bastante significativo de “deportados” entrevistados, manifestó haber sufrido violaciones a derechos humanos en territorio mexicano. Aunque no era objetivo de esta investigación registrar los abusos sufridos en México por los migrantes, es importante señalar los abusos recurrentemente mencionados: maltrato físico (golpes), psicológico, verbal, estafas, discriminación, encierro en cárceles comunes e, inclusive, violación sexual. Estos hechos evidencian la ausencia de mecanismos nacionales (centroamericanos) que den seguimiento a las distintas situaciones que los migrantes enfrentan en este territorio, que van desde una débil representación y asistencia consular, hasta la inaplicabilidad de los acuerdos y tratados bilaterales en materia de migración.

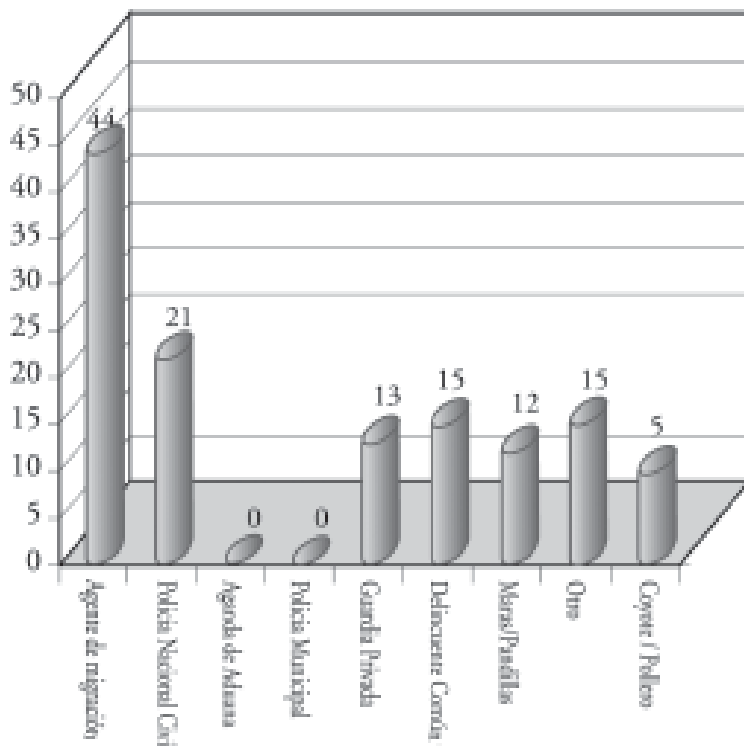
Consecuentemente a la situación que muchos de los migrantes han vivido en México, la tendencia es hacia invisibilidad e incluso a “olvidar” los abusos sufridos en territorio centroamericano, en el caso espe-

cífico de las personas que ya han sido interceptadas en aquel lugar. Los migrantes manifestaron haber sido víctimas de robo, estafa, maltrato psicológico y verbal, privación de necesidades básicas, abuso de autoridad, condiciones irregulares de aseguramiento, falta al debido proceso, entre otras mencionadas. Pareciera ser que la condición de *irregularidad* del migrante es la característica ideal para convertirse en el objetivo más fácil para ser violentado en sus derechos. Además, los migrantes, al momento de salir de su lugar de origen, se apropian de ciertos rasgos y “creen” que, por el hecho de ser *indocumentados*, son merecedores de enfrentar y, sobre todo, *aceptar* —o al menos ver con normalidad— los abusos que viven. Esto significa que el migrante cree que debe pagar por transitar por países ajenos al nacional, de modo que esta situación ya no es entendida por el migrante como una violación sino como una “cuota” que debe ser cubierta para asegurar su viaje.

En el caso de las personas que han sido interceptadas en algunos de los países centroamericanos, han sido recluidas en centros carcelarios comunes; no se le ha informado la razón de su aseguramiento, no han tenido acceso a un abogado, ni mucho menos derecho al debido proceso. En este contexto, se puede evidenciar la ausencia de una política migratoria regional que proteja al migrante desde el momento que sale de su lugar de origen hasta que se interna en su lugar de destino. De igual forma, pareciera ser que las personas y grupos que incurren en violaciones a derechos humanos de los migrantes no se enfrentan a mecanismos de sanción suficientemente drásticos y efectivos.

Un grupo muy importante de migrantes señaló a algunos agentes de migración como los principales actores de violaciones a derechos humanos, seguido por algunos agentes de la Policía Nacional Civil. En estos casos, es importante mencionar que no obedece a una política institucional (Dirección Nacional de Migración y/o Policía Nacional Civil), sino a casos aleatorios. Estas instituciones han venido realizando esfuerzos de capacitación en materia migratoria, refugio y de derechos humanos. Los problemas que prevalecen y favorecen las prácticas de abuso por parte de estos agentes, tienen que ver con la escasa importancia y seguimiento que se les da a los casos de violaciones a derechos humanos que presentan las distintas instituciones que velan por la protección, asistencia y respeto a esta población migrante y sus familias.

Gráfica 6
Actores

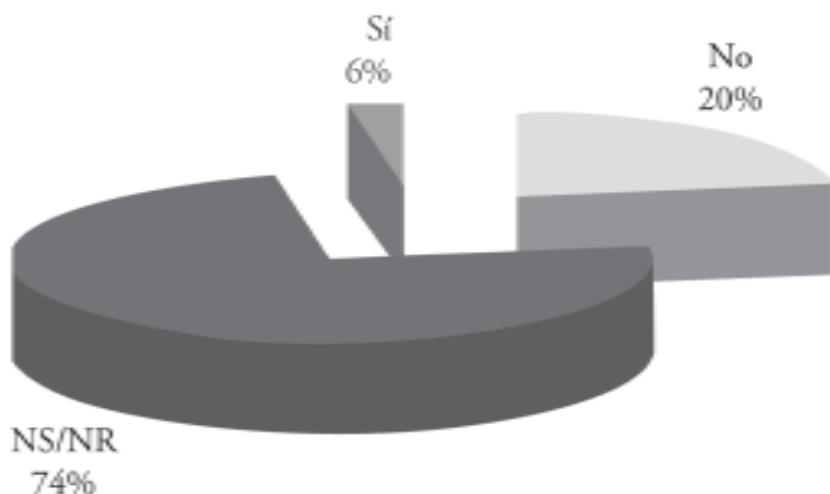


FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

Se reconoce a los delincuentes comunes, las *maras* y los *coyotes* o guías, como actores que han realizado abusos en contra de los migrantes. Estas violaciones —en algunos países— se dan principalmente en lugares fronterizos, ya que debido a las grandes extensiones de tierra (selvática/deshabitada/no hay control por parte de autoridades/etc.) se convierten en “territorio de nadie”. Lugar que es aprovechado por las bandas de delincuentes comunes y de las *maras* para despojar a los migrantes de sus pertenencias (dinero, ropa, zapatos, etc.). Algunos *coyotes* o guías, se aprovechan de que el migrante desconoce el lugar por donde transita y lo “deja perdido”, habiendo previamente cobrado

el costo total en dolares del viaje. En el caso específico de las mujeres, algunas inclusive fueron víctimas de violación sexual por parte de uno de estos grupos. En este sentido, se puede observar cómo ciertas medidas de control migratorio adoptadas por los países de Centroamérica en función de restringir el paso de migrantes indocumentados, propicia la búsqueda de nuevas rutas alternas. De este modo aumentan los riesgos que la población migrante enfrenta a lo largo de su trayectoria.

Gráfica 7
Personas que han denunciado abusos



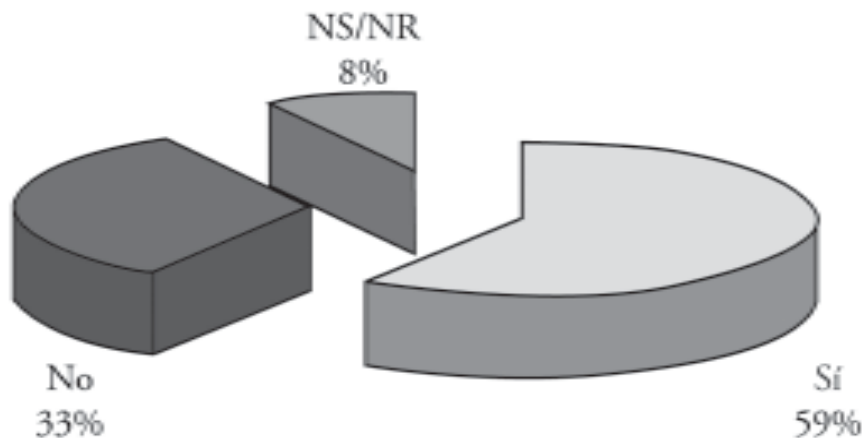
FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

Independientemente de las violaciones que el migrante sufra durante su viaje, rara vez presenta una denuncia. Solamente un 6% del total de los entrevistados que habían sufrido violaciones a sus derechos presentaron una denuncia. Esto tiene mucho que ver con el desconocimiento del territorio por el que transita y por consiguiente no identifica o no sabe a qué instituciones recurrir. En otros casos, no denuncian por miedo a ser deportados —cuando son indocumentados—, o a posibles represalias. Sin embargo, del pequeño número que manifestó haber presentado la queja en alguno de estos países, se dieron dos situacio-

nes: la primera, no esperaron el proceso, ya que debían continuar su viaje, abandonaron ese país y no están enterados si realmente se siguió un proceso, y la segunda, no se observaron resoluciones favorables que repararan el daño ocasionado. De esta cuenta, la desconfianza que el individuo tiene tanto en las instituciones encargadas, así como el desconocimiento de las mismas –en cuanto a ubicación/nombre/accesibilidad– “...no voy a ir con la misma policía a decirles que otros policías me robaron, allí mismo me terminan de ajustar...”.

A manera de ir concluyendo, abordaremos la tercera etapa de este estudio correspondiente a situaciones de riesgo. Entenderemos por *riesgo en la migración* como la exposición, en el camino, a una cosa o persona que es potencialmente una amenaza o un peligro, a tal grado que pueda perjudicar o dañar, a veces irreversiblemente, el proyecto de migrar o la integridad física del migrante (Ruíz, 2000). Los entrevistados manifestaron que al momento de salir de su lugar de origen creían que se iban a enfrentar a situaciones de riesgo como: aguantar hambre, tener frío, sufrir de deshidratación, posibles asaltos,

Gráfica 8
Percepción de riesgo



FUENTE: Elaboración propia con datos de la investigación: “Seguimiento a las violaciones de los derechos humanos y situaciones de riesgo que vive la población migrante en territorio de Centroamérica”. Programa de Migración, FLACSO sede Académica Guatemala, enero-marzo 2002.

el ser interceptados y deportados a su país de origen, y el temor de sufrir un accidente en el tren carguero –en México. Estas percepciones tienen que ver, por un lado, con la experiencia previa de los familiares migrantes, y, por el otro, con la incertidumbre de no saber realmente a qué se van a enfrentar.

Aunque la mayoría indicó no haber enfrentado muchos de los riesgos percibidos, un grupo significativo de deportados que fueron entrevistados, señalaron no haberse imaginado la posibilidad de poder ser interceptados y luego devueltos a la frontera. Sin embargo, esto se convertía en un *riesgo vivido en la migración* por este grupo. Lo vital en esta parte, es el rescatar la ilusión y grado de certeza que el individuo tiene al momento de salir de su país, ya que no importa los riesgos a los que se tenga que enfrentar con tal de arribar a su lugar de destino. Al igual que en el caso de violaciones a derechos humanos, la mayoría de los incidentes que han tenido que superar son parte del ritual migratorio y eso no obstruye –hasta ese momento– o impide el proyecto de migrar.

Consideraciones finales

En conclusión, se puede decir que las causas que obligaron a estas personas a migrar mucho tienen que ver con problemas de orden económico, social y político que prevalecen en los países. Más que todo son la pobreza, el desempleo, persecución política, surgimiento, continuidad de conflictos armados internos, racismos, discriminación, xenofobia, falta de oportunidades, etc. Los escasos proyectos y programas de desarrollo impulsados por los estados no están diseñados acorde con la realidad nacional que se vive en los países, quedando así grupos de la población desatendidos e insatisfechos en cuando a los servicios mínimos. Los procesos de reunificación familiar, cada vez cobran más importancia –principalmente entre las mujeres y los niños–, convirtiéndose en una de las principales motivaciones para abandonar su país. Los migrantes extracontinentales que pasan por territorio centroamericano se enfrentan a situaciones mucho más difíciles que el resto de migrantes provenientes de Centro y Sudamérica, ya que el “idioma” mismo se convierte en una de las barreras más grandes y poderosas que pueden dificultar su trayecto.

La débil asistencia y protección consular por parte de los países centroamericanos es una característica que prevalece en el extranjero (ya sea en el país de paso o en el de destino). Es necesario el diseño y delineamiento de una Política Migratoria Regional –Centroamérica–, de modo que se puedan impulsar mayores medidas de protección a los nacionales, de monitoreo, de registro ordenado y de asistencia, entre otras, a fin de asegurar el respeto a los derechos humanos de los migrantes en este territorio. La imposición de políticas internacionales y la implementación de programas a favor de contener la migración, demuestran que únicamente como bloqueo (regional) puede enfrentarse el fenómeno migratorio. Es necesario hacer entender que la migración es un derecho, no simplemente una acción.

Se reconoce la importancia de crear registros ordenados y actualizados de las personas que están migrando, de modo que se puedan crear estrategias en función de la tipología y flujos migratorios. Cada país vive de manera diferente la migración, algunos países como Guatemala, es –históricamente– gestor de migrantes; lugar de paso y tránsito de migrantes; y, país de destino para grupos específicos de personas. Este último con el pasar de los años ha ido adquiriendo más importancia, ya que como se pudo observar en la investigación, un gran número de hondureños señalaron a Guatemala como el país en el que piensan asentarse. Centroamérica, con el pasar de los años se ha convertido en el corredor y puente de los migrantes para llegar al norte, generalmente podemos decir que una gran mayoría imprescindiblemente pasa por lo menos por un país de la región centroamericana.

Debido a la amplitud y complejidad del tema migratorio es necesario crear mecanismos de coordinación interinstitucional para el abordaje del mismo. Esta coordinación deberá ir orientada idealmente a procesos de educación, investigación, capacitación y difusión. De modo que se cuente con: 1) información actualizada y precisa del fenómeno; 2) manejo de un marco conceptual básico; 3) registros ordenados y actualizados –de los distintos flujos y en los distintos momentos y épocas del año–; 4) acceso a los resultados de investigaciones, estudios y diagnósticos del tema, y 5) aproximación a la realidad migratoria. De ahí deriva la importancia porque existan actores que impulsen propuestas de intercambio y actualización en el fenómeno migratorio.

Bibliografía

- Brettell, Caroline B. y Patricia de Berjeois, *Antropology and the Study of Immigrant Women*, Westport, CN. Praeger, 1992.
- Castillo, Manuel Ángel, *Mujeres en las fronteras: Trabajo, Salud y Migración*, Esperanza Tuñón Pablos, (coord.), México, COLEF / ECOSUR, El Colegio de Sonora/Plaza y Valdés Editores, 2001, pp. 33-47.
- Loucky, James, "Maya Americans: The Emergence of a Transnational Community", Nora Hamilton and Norma Chinchilla, (eds.), Los Angeles: Center for Multiethnic and Transnational Studies, University of Southern California.
- Ruíz Marrujo, Olivia, "Los riesgos de cruzar", en: *La migración centro-americana en la frontera México Guatemala*, agosto 2000.
-
- _____, Olivia, *Migración y espacios fronterizos: una reflexión*, Revista de Estudio Demográficos y Urbanos, núm. 47, abril 2000.

Política migratoria y derechos humanos en México

Política migratoria y derechos humanos en México

Jaime Rochin

Comenzaré esta intervención haciendo referencia a una serie de reflexiones tomadas del número 46 de *Letras Libres*, haciendo énfasis, principalmente sobre tres ideas: 1) el ser humano se mueve por naturaleza; 2) la migración es parte de la vida misma, y 3) la migración contribuye al enriquecimiento cultural de la sociedad.¹

Esta perspectiva nos presenta un panorama muy interesante, tomando en consideración lo que ha dicho el presidente Vicente Fox, en diversas ocasiones: “El gobierno actual, es un gobierno de derechos humanos”.² Esta visión determina la máxima prioridad que el Ejecutivo Federal le ha asignado a la protección incondicional de los derechos humanos evitando todo tipo de discriminación, motivada por el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, el estado de salud, la religión, las preferencias o el origen étnico o nacional.³

Esta convicción, sustentada en el principio de la universalidad de los derechos humanos, ha posibilitado que México se asuma hoy, sin rubor alguno, como una democracia plena que protege y promueve, dentro y fuera de sus fronteras, los derechos humanos.

¹ *Letras Libres*, núm. 46, año IV, octubre 2002.

² Discurso del presidente Vicente Fox Quesada durante la presentación del Informe sobre las Políticas y Alcances Obtenidos en Materia de Derechos Humanos, el 28 de agosto de 2002.

³ *Cfr.* Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De esta forma, a través del pleno respeto de los derechos humanos, se puede empezar a delinear la congruencia y la solidez política migratoria de la actual administración en sus dos vertientes: nuestros compatriotas en el exterior y los extranjeros (en tránsito o no) en nuestro país.

En este sentido, independientemente de su calidad migratoria el Estado mexicano está obligado, y en ello ha puesto su máximo esfuerzo, a garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas, mexicanas o no, dentro de nuestras fronteras. Como obligado está cualquier otro Estado a garantizar los derechos humanos de nuestros connacionales allende las fronteras.

Es por ello que el Gobierno Federal se comprometió a impulsar una política de migración nacional e internacional partiendo de la pluralidad de las causas, manifestaciones y efectos de dicho fenómeno. Esta política definirá con claridad los mecanismos de regulación migratoria con otras naciones y organismos nacionales e internacionales que defiendan sus derechos.

La estrategia ha sido formular e instrumentar acciones gubernamentales que reconozcan y valoren las aportaciones y contribuciones que los migrantes hacen a cualquier sociedad en demanda del pleno respeto a sus derechos humanos, por lo que se refiere, sobre todo, a garantizar sus derechos civiles, políticos, laborales y culturales, que garantiza nuestra Constitución. Por otro lado, elevar la calidad y cantidad de los servicios destinados a este sector de la población es una tarea ineludible si se quiere realmente avanzar en la consolidación de un Estado de derecho cuya base es la democracia.

En este sentido, los programas de esta administración en materia de flujos migratorios han sido encauzados y reglamentados con estricto apego a la legalidad que se enmarca perfectamente en el tema de esta mesa.

Los programas en la materia parten de la visión de que el respeto a la dignidad humana que exigimos de otros países con nuestros connacionales, debe ser el mismo que se brinde a los que llegan a nuestro país. Particularmente a los centroamericanos, que buscan mejores oportunidades de vida.

Bajo esta óptica, el problema esencial de los migrantes indocumentados no son las personas en sí, sino las organizaciones ilegales que con ellos trafican. Por ello, se estudia la posibilidad de revisar los

controles a los movimientos legales de personas, que permitan desincentivar el flujo de migrantes indocumentados, pues de esta forma se reduciría sensiblemente el número de violaciones a sus derechos cometidos por los propios traficantes.

Cabe comentar que el reto no se circunscribe a acciones programáticas sino que es necesario revisar el marco jurídico vigente a fin de incluir las disposiciones necesarias para la promoción y defensa de los derechos de los migrantes, que a la larga forjen los lazos necesarios para construir un México para todos.

En este contexto cabe hacer mención de la reciente creación de la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, cuyo objetivo es promover, coordinar, orientar y dar seguimiento a los trabajos y tareas de promoción y defensa de los derechos humanos que lleven a cabo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.⁴

En esta unidad se ha venido trabajando desde hace tiempo en distintos proyectos que favorezcan los derechos humanos de los migrantes, entre otros:

1. La mesa de Reforma del Estado en materia de derechos humanos, que analiza los cambios constitucionales necesarios para fortalecer la observancia de estos derechos. Entre otros aspectos se trabaja, en coordinación con la sociedad civil, el Congreso de la Unión y los partidos políticos, en la reforma de los artículos 1º y 133 constitucionales a favor del pleno reconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos.
2. También se tiene una mesa a favor de los “desplazados internos”, la cual es otro tipo de migración.
3. Se trabajó en el Diálogo Nacional en el marco del Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, que fue convocado por el Presidente de la República el pasado 28 de agosto. Este evento inédito sirvió como preparación para los trabajos del Convenio de Cooperación Técnica con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e incluyó como uno de sus grandes apartados el tema de migración; para ello, se elaboró un documento base que partió de las propuestas elaboradas por la sociedad civil, los partidos políticos y las autoridades. Este documento será ampliamente

⁴ Artículo 21, Fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

discutido a fin de llegar a un consenso que determine la agenda nacional. Es por eso que eventos como éste, en el que participan conjuntamente diversos sectores de la sociedad civil con el gobierno, resultan de enorme utilidad, asimismo las conclusiones serán tomadas en cuenta dentro del diálogo nacional.⁵

Los retos en la materia también conllevan el reconocimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, por lo que el Gobierno Federal ha insistido, por todas las vías a su alcance, en las obligaciones que cualquier Estado contrae al firmar una norma internacional en la materia.

Igualmente, la política del Estado mexicano ha impulsado, entre otros aspectos, la obligación de respetar y hacer valer el artículo 36 de la Convención de Viena, relativa a las relaciones consulares, que exige a las partes asegurar que las autoridades locales den aviso inmediato cuando se produzca una detención, y en todo momento ha impulsado sin reparo la suscripción de un acuerdo migratorio con los Estados Unidos para garantizar los derechos de los mexicanos en ese país.

En este sentido, la conciliación o armonización de la legislación nacional con lo establecido en las normas internacionales de derechos humanos relativas a la materia migratoria se hace cada vez más indispensable. Así, aunque México tiene más de 50 instrumentos ratificados en el tema, entre acuerdos, arreglos, convenios, entendimientos y tratados, es necesario que dichos instrumentos sean incluso ajustados a los estándares aceptados a nivel internacional sobre derechos humanos.

Lo anterior implica que las resoluciones adoptadas por los organismos internacionales de derechos humanos deben tomarse en cuenta para aplicar nuevos y mejores criterios para proteger los derechos humanos de los migrantes; como ejemplo, cabe enunciar la Resolución 1999/44 adoptada por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

A nivel regional se deben fortalecer los convenios bilaterales con los países fronterizos que logren dar coherencia nacional e internacional en materia migratoria. En este sentido, se propone asegurar que se cuente con la capacidad necesaria para garantizar que todo ciudadano mexicano en el extranjero, y los extranjeros en nuestro territorio, reci-

⁵ Dicho documento puede ser consultado en la página web: www.dialogodh.gob.mx.

ban el apoyo solicitado y una atención de la más alta calidad. Es de vital importancia, por tanto, lograr una negociación migratoria integral con Estados Unidos que aborde las raíces estructurales del fenómeno, sus manifestaciones y consecuencias, que considere la atención de la migración como una responsabilidad compartida, y que permita lograr un marco ordenado que garantice un trato humano, protección legal adecuada y condiciones laborales dignas.

Por último, me gustaría mencionar que el Ejecutivo Federal sostiene que una democracia sólo puede madurar cuando los derechos humanos son plenamente respetados y cuando impera la legalidad, sin distinción de género, edad, condición social, estado de salud, religión, preferencias u origen étnico. Por ello, es necesario hacer vigente el principio de respeto a los derechos humanos y en el caso de la migración: “abogar por leyes que no obedezcan a la superstición del invasor que empobrece, que no levanten muros ni tapien las entradas: “rechazar el rechazo”, en el proyecto de un mundo cuyas puertas fronterizas se abran con sencillas llaves y con los menos candados posibles”.⁶

⁶ *Letras Libres*, núm. 46, año IV, octubre 2002.

Actores sociales y espacios de participación en la agenda migratoria de México

Sumario:

- I. Introducción
- II. Los aportes sectoriales
- III. Evaluación
- IV. Retos actuales

Actores sociales y espacios de participación en la agenda migratoria de México

Rodolfo Casillas R.

I. Introducción

El gobierno del presidente Vicente Fox se ha planteado dos grandes ejes de política exterior: 1) Ubicar a México en un nuevo lugar en el escenario internacional, y 2) desarrollar una nueva vinculación estratégica con Estados Unidos.¹ Estos ejes dan cobijo a cinco vertientes de política migratoria con Estados Unidos en particular.² De igual forma, los ejes mencionados alientan a dos programas para la frontera sur de México: El Plan Sur y el Plan Puebla-Panamá; el primero de ellos se refiere claramente a la inmigración³ y el segundo al fomento de las actividades económicas mediante la utilización de los recursos natura-

¹ Jorge G. Castañeda apuntaba esos dos objetivos generales de política exterior en un artículo publicado en *Newsweek* de marzo de 2000, página 2. Posteriormente, en la revista *Nexos*, “Mirando el futuro. Los ejes de la política exterior de México”, número 288, México, pág. 67, diciembre de 2001, ya en su calidad de Secretario de Relaciones Exteriores agregaba que ambos “no sólo son mutuamente compatibles, sino inseparables”.

² 1) Regularización; 2) programa de trabajadores temporales; 3) Seguridad fronteriza; 4) incremento en el número y características de las visas para trabajadores temporales, y 5) programa de promoción al desarrollo en regiones mexicanas con altos índices de emigración internacional. *Cfr.* Jorge G. Castañeda, “Mirando el futuro. Los ejes de la política exterior de México”, *Nexos*, número 288, México, *op. cit.*, pág. 69, diciembre de 2001.

³ *Plan Sur*, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, México, julio 5 de 2001, 44 p.

les, sociales y la creación de infraestructura y servicios públicos.⁴ Se trata de un planteamiento de política internacional en el que a la migración se le reconoce un papel importante en “la visión de largo plazo para la región de América del Norte”.⁵

La agenda mexicana con Estados Unidos es amplia, elaborada y compleja; implica a millones de mexicanos transitando al año de un país a otro o residiendo bajo distinta modalidad allende la frontera norte de México. Llama la atención que el Plan Sur sólo haga hincapié en las labores de control de la inmigración que por ella ocurre y se omita referencia alguna a actividades que bien podrían ser equiparables, toda proporción guardada, a las cinco vertientes de política migratoria con Estados Unidos,⁶ que fortalecerían la relación cordial con los países centroamericanos, máxime que serán ellos los que resientan los efectos negativos de la aplicación del Plan Sur. En efecto, ya desde años atrás, como lo muestra el siguiente cuadro, son principalmente de centroamericanos el mayor número de detenciones y expulsiones que realiza el Instituto Nacional de Migración de México (INM).

Cuadro 1

Devoluciones y rechazos de extranjeros de México, por nacionalidad, realizados por el Instituto Nacional de Migración, 1990-2000

Nacionalidad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	Total
Guatemala	58845	69991	65304	58910	42961	52051	50497	37837	46088	50924	79431	612839
Salvadoreña	45598	40441	26643	28646	22794	19526	20904	18857	25783	26176	37481	312849
Hondureña	14954	18419	25546	26734	32414	27236	31055	24890	35161	44818	45802	327029
Nicaragüense	3039	1265	1682	3438	12330	2521	1878	1172	1854	1394	1960	32533
Otras	4004	3226	3871	4277	2616	4606	2784	2832	2686	3186	8261	42349
Total	126440	133342	123046	122005	113115	105940	107118	85588	111572	126498	172935	1327599

FUENTE: Elaboración propia basada en *Datos estadísticos migratorios de México*, Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación, México, Dirección General de Investigación y Planeación, México.

⁴ Plan Puebla-Panamá, México, Presidencia de la República, Documento Base, marzo de 2001, 166 c.

⁵ Castañeda, Jorge, *Nexos* de diciembre, *op. cit.*, pág. 70.

⁶ Participación del lic. Carlos Tirado, Coordinador de Relaciones Internacionales del INM en el Foro “Acontecimientos de los Estados Unidos y su efecto en la migración internacional”, Cámara de Diputados, 7 de noviembre de 2001, foro convocado por la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática.

Esta situación y resultados de la política migratoria de contención en la frontera sur, sin embargo, resultan complejos y conllevan varios procesos intrainstitucionales, entre instituciones dentro y fuera del país, así como entre instancias y organismos públicos y de la sociedad civil. De esa variedad y complejidad se presentan algunos rasgos centrales en las siguientes secciones.

II. Los aportes sectoriales

1. Desde 1996, con la Conferencia Regional de Migración, se generó un espacio de usos múltiples: 1) diálogos y búsquedas de colaboración entre los gobiernos de los 11 países miembros, más delegaciones oficiales de observadores de otros países de la región; 2) de éstos con organismos regionales e internacionales; 3) de representaciones gubernamentales y de los organismos citados con una red de organismos civiles de derechos humanos y de atención a los migrantes, y 4) de relación de organismos civiles con instancias de gobierno local, para agendas específicas, como es el caso de México);
2. Foros y seminarios de consulta promovidos por el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), principalmente, en ocasiones en colaboración con distintas instancias académicas, de gobierno, o de Estado. Producto de ello son algunas memorias y publicaciones del INM, tales como las producidas en la administración federal anterior y los foros en la presente, que llevan aproximadamente 300 ponencias presentadas y compiladas en discos compactos, con el concurso de muy distintos y variados sectoriales sociales;
3. Foros y seminarios de análisis y reflexión académicas a convocatoria de distintas universidades (como la UNAM) y centros de investigación especializada (como el Colegio de México, el Colegio de la Frontera Norte, el DEAS, el Colegio de la Frontera Sur, entre otras);
4. Foros y seminarios de análisis, consulta y programas de acción de distintos circuitos de redes sociales, con o sin el concurso de académicos y representantes gubernamentales tanto en la atención de problemas específicos de los derechos de los migrantes, de problemáticas de derechos humanos, de evaluación y posicionamiento frente a programas de gobierno, de tendencias macroglobalizadoras, etc., igualmente con producciones diversas; formación y capacita-

ción de cuadros de atención al migrante, de gestión jurídica, de cabildeo, de redes de solidaridad, de enlace regional (de Canadá a Centroamérica, pasando por Estados Unidos y México, con ramificaciones menores hacia el Caribe), así como la creación, en una experiencia concreta, de dos productos virtuales; una compilación de noticias comentadas y una revista con artículos de fondo;

5. Seminarios interinstitucionales e interdisciplinarios, así como mesas de trabajo plurales (instancias de gobierno y sociedad civil organizada, SCO) para la atención de agendas de acción inmediata, de derechos humanos y congruencia jurídica nacional-internacional, realizadas por lo regular en instalaciones de la SRE y según acuerdo reciente este tipo de encuentros continuará a partir de 2003 bajo la conducción de la Secretaría de Gobernación (Segob), y
6. Con distintas comisiones del Poder Legislativo se han realizando (y realizan) encuentros diversos para el intercambio de información, propuestas, argumentos y relación de hechos, con organizaciones de la SCO, académicos y de gobierno, en los que evaluaciones de política gubernamental en materia migratoria han estado presentes.

III. Evaluación

1. En los últimos ocho años se han venido generando, de manera más consistente que antes, espacios de lo más diversos para el encuentro de instancias de gobierno, del Poder Legislativo, de sectores académicos y de la SCO. Es decir, en México con el esfuerzo colectivo (a veces el esfuerzo ha sido y es forzado) contamos con instancias de reflexión compartida, mecanismos de concertación, prácticas de consulta, conocimiento personal de los interlocutores involucrados (aunque los gubernamentales cambien con mayor periodicidad de la deseada), que han permitido la elaboración de agendas generales y específicas, acuerdos de operación y seguimiento, algunas medidas prácticas, cierto acostumbamiento de vernos, dialogar y discrepar. Con ello, más por la vía de los hechos que de las palabras, se ha ido dando el reconocimiento de que el fenómeno migratorio requiere del concurso multisectorial y multiinstitucional para su debida atención. Ciertamente el desarrollo y los avances son desiguales, como suele ocurrir en todo proceso social complejo. Lo mismo pue-

de decirse de la disposición y posibilidad de escuchar voces disonantes o de realizar trabajo compartido con personas y representaciones que por distintas razones no son del todo gratos o aceptables en sus formas de proceder; a veces están, a veces no están, no siempre se les escucha, no siempre se les invita, pero también no siempre éstos hacen su esfuerzo por persistir en el esfuerzo. No obstante, esto no descalifica lo logrado, aunque sí puede afectar en la interlocución y la amplitud de la cobertura social en la atención de los asuntos migratorios con participación plural;

2. También con sus bemoles y sin desconocer los escollos, hay un avance importante en el desarrollo de enlaces y agendas al interior de los sectores involucrados. Por ejemplo, las agendas bilaterales y algunas temáticas de las representaciones gubernamentales han avanzado en intercambio de información, asesoría técnica, búsqueda de metodologías compartidas, análisis conjunto de aspectos normativos y jurídicos, entre otros. Por parte de los organismos de la SCO se han establecido o fortalecido vínculos que antes no existían o se han incrementado labores compartidas. Posiblemente el mejor ejemplo lo representen dos circuitos: el Foro Migraciones en el ámbito nacional y la Red Regional de Organismos de Derechos Humanos y Migración, que surge a la luz del establecimiento de la Conferencia Regional de Migración en 1996, y ha ido desarrollando vínculos crecientes en los 11 países involucrados en dicha Conferencia, tanto entre organismos civiles como con instancias de gobierno;
3. Un logro importante es el hecho de que la problemática de la frontera migratoria del sur sea vista en términos regionales y que las migraciones de ambas fronteras migratorias de México (por supuesto el Caribe incluido) sean reclamadas como parte de una misma política de Estado, aunque ésta aún no sea formulada explícitamente y sólo se observe con crítica el proceder de los gobiernos que siguen batallando para practicar una política congruente en tiempo y espacio, con apego a la norma jurídica y al pleno respeto de las personas. No obstante, la visión regional es un logro que habría que justipreciar;
4. En los distintos foros efectuados en los últimos años se han presentado iniciativas y propuestas de lo más diversas, sin que hasta el momento se haya efectuado la labor de sistematización temática de las mismas. Una revisión somera de los materiales producidos en

los encuentros convocados por el INM en distinto momento, las propuestas de la CRM y el foro paralelo de organismos de la SCO, de los seminarios convocados por el Legislativo y encuentros académicos efectuados en diversas instituciones universitarias, arrojarían fácilmente unos 800 materiales sobre flujos migratorios internacionales en México y región inmediata. Ciertamente, los aportes son de distinto alcance y perspectiva, pero son representativos de los distintos sectores involucrados por lo que pueden brindar elementos de juicio para una reflexión más incluyente y, eventualmente, orientar trabajos y consultas venideras.

IV. Retos actuales

1. Se observa una relación y coordinación insuficiente entre las distintas instancias de gobierno en materia migratoria. La más evidente, entre Segob y SRE es la circunstancia que las obliga a trabajar en equipo en la gestión con las autoridades estadounidenses, con sus desencuentros que son públicos, pero son más ausencia de un solo frente en la política migratoria hacia el sur, en la que se observa una presencia casi solitaria de la Segob. Empero, dentro de esta Secretaría también se observan relaciones insuficientes de colaboración, coordinación y complementariedad. Así, el Consejo Nacional de Población (Conapo) no hace, ni ha hecho, estudios sobre la frontera sur. Tiene sólo una publicación producto de una coedición con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (de fecha 1994),⁷ que a todas luces es insuficiente y ya desactualizada; el INM no contrata demógrafos por lo que el conocimiento de las características sociodemográficas de los migrantes expulsados sigue siendo una tarea por realizar y que podría ayudar a orientar los programas de financiamiento para el desarrollo regional; el Conapo, que tiene demógrafos, no apoya ni brinda la asesoría al INM en tales tareas, recuperando su experiencia mostrada con los flujos migratorios de la frontera norte; al término de la administración federal anterior, la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Migratorios jalaba

⁷ *Los flujos migratorios internacionales en la frontera sur de México*, de R. Casillas y M. Á. Castillo.

por un lado y el INM por otro, con lo que se agudizó el tratamiento del tema migratorio. En la actual administración, con menos estridencia en este momento, pero la falta de coordinación y complementariedad sigue estando presente. El INM mantiene la tradición que se iniciara con su fundación en 1993: tiene un responsable cada año, en promedio y, si se presentara una relación de sustitución de cuadros medios y medio-superiores, tanto a nivel central como en las delegaciones regionales y su cualificación especializada, me temo que tendríamos un panorama desalentador y preocupante;

2. Recuperando experiencias de la frontera norte, se avanza en hacer una versión en el sur de la EMIF, encuesta que ha permitido conocer algunas características importantes de la migración en la frontera mexicana con Estados Unidos. Empero, dado lo que ocurre en el sur mexicano, surge una preocupación: el estudio en ciernes puede servir para reforzar la política de seguridad nacional en la medida en que sigue vigente de manera *exclusiva* un esquema de participación multiinstitucional de instancias de gobierno vinculadas a la seguridad, menesterosas de información precisa, pues las delegaciones, retenes, el Plan Sur (presumiblemente de corta existencia), volantas, y diversos operativos, no brindan esa información sistematizada y verificable. Aclaro que el proyecto académico por sí mismo no es equívoco, me refiero a su posible utilización en detrimento de los migrantes y sus apoyos sociales;
3. Aún no se ven hechos suficientes que demuestren que los avances antes mencionados benefician a los migrantes. Ciertamente, algunas acciones concertadas han redundado en relativas mejorías en estancias migratorias, en procesos administrativos de deportación. Pero esos hechos son paliativos a los males mayores, que aún están pendientes de atención;
4. El esquema de seguridad no se ha alterado, más bien se ha acentuado el celo de la seguridad. Tampoco se ha logrado que participen las dependencias de desarrollo social (SEP, Sedesol, STyPS, Salud, etc.). Obsérvese el organigrama de participación institucional en el gobierno de México durante el primer año de la actual administración federal;
5. La corrupción, el abuso y la extorsión no se han detenido. La remoción de funcionarios, se ha visto, elimina a unos corruptos pero no a la corrupción misma. Urge el diseño de nuevas formas

de erradicación de esas prácticas nocivas para la sociedad y las instituciones;

6. La categoría de “indocumentado”, que llegó del norte con Jorge Bustamante, ha sido útil para que los migrantes del sur no sean vistos en términos generales como delincuentes. Pero no es suficiente porque no ha detenido el abuso cotidiano, aparte de que sociológicamente hablando, reduce un fenómeno complejo a una sola lógica, la del Estado, pues indocumentado hace referencia a la carencia de papeles que el Estado expide para regular la migración y las formas y tiempos de realizarla. En tanto que el proceso migratorio internacional es mucho más complejo, es menester ampliar su observancia a ámbitos que no se limiten a algunos aspectos vinculados con el Estado;
7. La frontera sur mexicana se ha convertido en el área limítrofe del norte desarrollado y el sur que trabaja y obtiene menores niveles de satisfacción de vida y desarrollo equitativo. Esta situación se ve como una barrera infranqueable que condiciona las políticas públicas, inhibiendo la creatividad para mejorar el trato, las condiciones, las percepciones y las justificaciones del actuar gubernamental que opta y practica políticas de contención inmigratoria en dicha área estratégica, y
8. Los *migrantes* internacionales del sur siguen siendo *población vulnerable en circunstancia de riesgo*. Las posibilidades de *seguridad para su persona*, durante su travesía y estadía en el espacio del otro, sigue dependiendo de su propia creatividad y recursos sociales, solidarios o adquiridos, en primer instancia y, en segunda, de la acción de los gobiernos. Éstos, por distintas y sólidas razones, no han dejado de ser vistos como un contrario a su seguridad y no un garante de la misma.



*Dependencias creadas durante la presidencia de Vicente Fox (2000-2006)

Discriminación y racismo en las migraciones

Discriminación y racismo en las migraciones

Raúl Ramírez Baena

A partir de la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en 1948, los instrumentos del Derecho Internacional de Derechos Humanos (DIDH) han experimentado una evolución sin precedentes, adoptándose infinidad de pactos, tratados y convenciones que siembran de esperanza a la humanidad.

Entre los instrumentos más avanzados destacan los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto de San José, la Convención sobre los Derechos de la Infancia, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, y su Protocolo Facultativo, y el Estatuto de Roma, entre otros.

En contrasentido, en el plano político, social y militar, el panorama mundial es más sombrío. La *real politik* ha sembrado de contradicciones la relación entre los gobernantes y los gobernados, entre el discurso y la realidad, entre la legalidad y la justicia y entre las razones del Estado y las razones del derecho, más a partir de la ruptura del equilibrio mundial ocurrido hacia finales del siglo recientemente concluido.

Un instrumento impecable del DIDH lo constituye, sin duda, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, documento de avanzada que conjuga los aspectos básicos para la defensa de ese grupo social vulnerable que, según la Organización Internacional

para las Migraciones (OIM), constituye el 3% de la población mundial, algo así como 150 millones de hombres, mujeres y niños. Contradictoriamente, a consecuencia de los intereses económicos y comerciales de las superpotencias, y a pesar de que el proceso de mundialización actual ha causado una movilidad de trabajadores sin precedentes, no existe un mecanismo universal de protección para ellos, similar al creado para la ayuda internacional de los refugiados en el mundo, como lo es el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados.

Indudablemente que la falta de un organismo especializado de protección a migrantes constituye en sí mismo un acto de discriminación, a pesar de la impresionante riqueza económica que genera este grupo social. En cuestión de remesas, según el Fondo Monetario Internacional, en el año de 1997 los trabajadores migratorios enviaron hacia sus lugares de origen 77 mil millones de dólares, cifra sólo superada por las exportaciones mundiales de petróleo. En contrasentido, según la OIM, “los migrantes se convierten cada vez más en chivos expiatorios de todo tipo de problemas internos que hoy aquejan a diversas sociedades, en particular el desempleo, la delincuencia, las drogas e inclusive el terrorismo”.

Para la población migrante, o mejor dicho, para la población potencialmente migrante, la discriminación ocurre desde su propio lugar de origen. Un ejemplo: si nos atenemos a las cifras que ofreció recientemente el doctor Julio Boltovik, de El Colegio de México, en nuestro país existe una población aproximada de 65 millones de personas en condición de pobreza y de pobreza extrema, sin acceso a los mínimos de bienestar social y a los mínimos alimenticios, respectivamente. El 60 por ciento de estas personas son las que viven en condición de pobreza, representando algo así como 40 millones de mexicanos listos para salir de sus hogares, para quemar todas sus naves de retorno, para endeudarse sin fin, para separarse del seno familiar y para correr la aventura mortal por la necesidad de una fuente de trabajo digna. Los que viven en pobreza extrema ni siquiera tienen fuerzas para moverse de sus comunidades. No debemos olvidar que la propia Convención Internacional sobre Trabajadores Migratorios, en su artículo 1º, fracción II, señala que la Convención “será aplicable durante todo el proceso de migración de los trabajadores migratorios y sus familiares, que comprende la preparación para la migración, la partida, el tránsito y

todo el periodo de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el estado de empleo...”.

Estas condiciones de pobreza y marginación de los trabajadores y de sus familiares en sus lugares de origen, representan en sí una clara violación a sus derechos económicos, sociales y culturales, que son aquellos derechos que posibilitan un nivel de vida adecuado. El abandono gradual de los compromisos contraídos por los gobiernos con la comunidad internacional, en especial el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, hace que las comunidades y los pueblos busquen las vías de *exigibilidad y justicia-bilidad* ante los tribunales u otras instancias adecuadas, para la defensa de estos derechos violados, dentro de complejos procesos sociales, políticos y legales de largo alcance.

Mientras estos procesos se dan, los trabajadores y sus familiares, una vez en movilidad, sufren cada vez más presiones generadas en los países altamente desarrollados y sus satélites, que se traducen en severas restricciones de dos tipos, principalmente. A saber:

1. Las estrategias globales de control fronterizo, mediante la “administración de los asuntos migratorios”, que pretenden *invisibilizar* el fenómeno, utilizando para ello a las corporaciones policiacas, las guardias nacionales y las fuerzas armadas de los países. Es decir, la intención no es contener la inmigración, sino quitar la molesta migración “ilegal” de la mirada de los electores y/o de los contribuyentes, según sea el caso, aunque ello implique colocar a los migrantes en situación de alto riesgo para su integridad personal y para su vida, lo que se traduce en verdaderas tragedias en todo el mundo. Caso concreto, la espeluznante cifra que nos ofrecen la Fundación de Asistencia Rural de California y el Comité de Servicios de Amigos Americanos de San Diego, CA, que dan cuenta de 2 mil 200 migrantes muertos en la frontera de los Estados Unidos durante los ocho años de existencia de operativos *Guardián*, *Interferencia* y *Río Grande*. Lo que por sí mismo constituye quizá un acto de genocidio. Siguiendo el libreto, México no sólo no cuestiona las políticas de control fronterizo, sino que hace lo propio. En marzo de 2001 se instala en la frontera con Guatemala y Belice el *Plan Sur* o *Plan de la Zona Sureña*, bajo los mismos criterios señalados anteriormente (con sus debidas proporciones), con el objeto de “dete-

ner el flujo de drogas e indocumentados hacia los Estados Unidos...”, como según lo señalaba el propio Secretario de Gobernación, Santiago Creel, al anunciar ante el *Washington Post* en esas fechas, la puesta en marcha del operativo. La Declaración Conjunta firmada por los presidentes Clinton y Zedillo en febrero de 1999, define a la región fronteriza como *Zona de Seguridad Pública*, identificando a la migración en el mismo plano que la lucha contra el narcotráfico (y ahora también contra el terrorismo); es decir, la migración como amenaza a la Seguridad Nacional de los Estados Unidos, situación que, obviamente, se recrudece para las migraciones irregulares en todo el orbe a partir de los acontecimientos del 11 de septiembre del año pasado. En México, nos llena de sorpresa la instrucción girada no sólo a los agentes del Instituto Nacional de Migración sino también a los grupos *Beta* de protección a migrantes, para detener a toda aquella persona con apariencia “árabe” que circule por las fronteras, puertos de entrada y puntos no controlados, hecho por demás violatorio por parte de nuestro país, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de las Convenciones contra la Discriminación Racial y sobre la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios, por citar sólo algunos, y

2. La *criminalización* de la migración irregular, mediante severas modificaciones a las leyes migratorias de los países receptores altamente industrializados, que contradictoriamente necesitan de esa mano de obra barata para fortalecer sus economías. La experiencia en la frontera de los Estados Unidos con México nos señala que esta política discriminatoria, xenofóbica y racista, constituye un cheque en blanco para los guardias fronterizos estadounidenses, quienes asumen actitudes sumamente agresivas en contra de los migrantes, en congruencia con el espíritu de esas normas migratorias. En los Estados Unidos, a partir de las reformas a la Ley de Inmigración Ilegal y Responsabilidad de Inmigrantes, de 1996, aprobadas por el senado, ingresar con pasaporte falso o ajeno, declarar falsa nacionalidad, cruzar escondido en vehículo, reincidir en el cruce “ilegal”, escapar de la aprehensión en vehículo a alta velocidad o simplemente tener una ficha policiaca en cualquier comandancia de policía, aún que sean faltas administrativas y a pesar de poseer residencia legal, convierten al inmigrante en *criminal* (como literalmente lo dice la ley antes citada) y el cargo constituye una *felonía* (o delito

federal agravado) que merece deportación (llamada ahora *remoción*). Paralelamente a la remoción se aplica la *inadmisibilidad* o exclusión de los Estados Unidos, que puede ser hasta de por vida, además de meses o años de cárcel en casos de reincidencia. Esta política provoca, en consecuencia, un sinnúmero de violaciones a los derechos civiles de los migrantes durante la aprehensión, detención, traslado y repatriación en la frontera, que van desde insultos raciales, golpes, humillaciones hacia las mujeres y muerte por arma de fuego. Es muy fácil observar en las garitas a trabajadoras, amas de casa y madres de familia que, una vez capturadas por su ingreso irregular, y procesadas, son trasladadas por las autoridades migratorias para su deportación a México, encadenadas de manos, cintura y pies, porque el manual indica que los “criminales” deben ser trasladados de esa manera.

Como se observa, hoy en día al migrante indocumentado que circula del sur al norte en la nueva geografía económica del planeta, le quedan dos caminos: o arriesgar la vida cruzando mares, ríos, canales, montañas y desiertos, o arriesga su situación legal con el peligro de nunca más poder ingresar al país de destino, sin importar para las autoridades los lazos familiares, sociales, culturales y laborales establecidos de antemano.

Los gobiernos de los países de destino y de tránsito, para deslindar su responsabilidad, culpan únicamente a los traficantes de personas de las tragedias que ocurren en las fronteras. Estos personajes, que aparecen hoy como un mal necesario para el migrante, por la aplicación de penas más severas a su actividad ilícita se convierten en seres sin escrúpulos, despojados de todo sentimiento humanitario hacia sus “clientes”. El perfil criminal actual del también llamado *pollero*, *coyote* o *patero*, a diferencia del pasado, es una consecuencia lógica de las políticas migratorias impuestas, y no de otra cosa.

Como se ve, todas estas formas de trato discriminatorio a los migrantes, incluso en lo laboral y en lo social, constituyen en sí mismas una *ideología racista*, entendiéndose ésta, según Cristian Gallegos Díaz, como un conjunto más o menos sistematizado de creencias valóricas que consideran a diferentes tipologías de razas o grupos étnicos biológicamente distintos a otros. Un rasgo inherente a esta percepción se liga de manera necesaria a una situación social de inferioridad per-

manente y, como tal, se busca la legitimación legal y moral de estas diferencias creadas. De ahí las consecuencias.

Finalmente, invocamos a los gobiernos el cumplimiento y respeto irrestricto a los principios universales de los derechos humanos, que tienen su origen en la dignidad inherente a todas las personas “sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico y social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición”, como atinadamente lo señala el artículo 1º de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

IV. Derechos laborales y sociales de los migrantes

**Derechos laborales de los inmigrantes en México: La
Convención Internacional sobre la Protección de los
Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus
Familias, y el modelo de regulación laboral mexicano**

Derechos laborales de los inmigrantes en México: La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, y el modelo de regulación laboral mexicano

Octavio Cantón Jaramillo

Como complemento a las exposiciones que han venido dándose en el marco del presente seminario, y atento al tema que en específico nos ha sido asignado, a continuación me ceñiré a describir el marco normativo laboral de protección a los trabajadores inmigrantes en México. Para tal efecto, partiré del modelo desarrollado por el derecho internacional del trabajo principalmente en el seno de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), a manera de introducción. Después se analiza el catálogo de derechos laborales y sociales contenido en la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (Convención) que forma parte integral del derecho mexicano, a partir de su ratificación en 1999, relacionándola en cada tema a nuestra Constitución y a la Ley Federal del Trabajo.

El principal problema que da razón de ser a la regulación y protección del trabajo migratorio es quizá el de la migración irregular y clandestina. Y ello porque dicha práctica tiene como principal consecuencia la de provocar y facilitar el trato arbitrario, desigual e indigno que a menudo se da al trabajador inmigrante en el territorio que lo recibe. Podemos afirmar que esta realidad fue reconocida formalmente por la

Organización Internacional del Trabajo en 1949, fecha en la que fue suscrito el Convenio número 97 relativo a los trabajadores migratorios. Dicho Convenio fue complementado más tarde, en 1975, por el Convenio número 143 sobre las migraciones.

Como sabemos, el Convenio 97 contiene una serie de disposiciones destinadas a ayudar a los trabajadores migratorios. Los Estados Parte se encuentran obligados a informar a los inmigrantes sobre las condiciones del viaje, a facilitar su salida y el recibimiento en el lugar de destino. Obliga asimismo al Estado que recibe trabajadores inmigrantes a dar un trato igualitario al que dan a sus nacionales, prohibiendo la discriminación por razón de nacionalidad, sexo, edad, ideología política, religión, etc.

El Convenio 143 en su primera parte regula el problema de las migraciones en condiciones abusivas mientras que en la segunda, refuerza la obligación de los estados firmantes sobre la igualdad de oportunidades y trato que debe dar a los trabajadores inmigrantes respecto de sus nacionales. Dicho convenio obliga a los estados a respetar los derechos fundamentales de los inmigrantes e intenta impedir la migración clandestina con fines de empleo y tráfico ilegal. Además, los estados quedan obligados a garantizar la igualdad de trato en cuestiones de empleo, ocupación, seguridad social, derechos sindicales y acceso a la cultura.

Adicionalmente, la OIT ha venido desarrollando un proyecto interregional encaminado a la erradicación de la discriminación de hecho y de derecho en contra de los trabajadores migratorios.

Como decíamos, el tráfico ilegal de mano de obra fue el problema principal que lleva a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a principios de la década de los setenta a centrar los debates en torno a la cuestión de los derechos de los trabajadores migratorios. En consecuencia, el Consejo Económico y Social de la ONU, en 1972, señaló mediante la Resolución 1706 (LIII) que el tráfico ilegal de mano de obra de África hacia algunos países europeos se daba en condiciones parecidas a la esclavitud y al trabajo forzoso, aprovechándose de la extrema necesidad, miseria e ignorancia de los trabajadores. Ello desató que en los años subsiguientes se insistiera a los países involucrados en la suscripción del Convenio 97 y de las recomendaciones y proyectos de tutela en favor de los trabajadores migratorios.

Muchos otros trabajos desarrollados en el seno de las Naciones Unidas durante las décadas de los setenta y ochenta contribuyeron a la elabo-

ración de la Convención que nos ocupa. Es, sin embargo, hasta el 18 de diciembre de 1990 cuando se aprueba la Convención que condensa en su texto los derechos mínimos de los que deberán gozar los trabajadores migratorios durante el tránsito y llegada al lugar de destino.

Me referiré enseguida única y exclusivamente a los derechos laborales fundamentales que contiene la Convención y no así al catálogo de derechos fundamentales y libertades en general cuyo análisis escapa al tema aquí propuesto.

Con fines expositivos separaré en dos grandes grupos los derechos laborales fundamentales. De un lado tendríamos al derecho fundamental a la libertad de trabajo, como derecho inserto en la tradición liberal. De otro dejaremos al derecho del trabajo que, a su vez, podríamos subdividir en derechos de protección a las condiciones mínimas bajo las cuales debe prestarse el trabajo y en derechos colectivos tal como el de la libertad sindical, negociación colectiva y huelga, instrumentos éstos de mejora progresiva de dichas condiciones en favor de los trabajadores inmigrantes. Es decir, derechos individuales y colectivos del trabajo producto de la tradición social democrática que complementa al catálogo de derechos propuesto por la tradición liberal. Además, encontramos algunas disposiciones referentes a la protección contra el desempleo, paliativo del derecho al trabajo o derecho a la obtención de un empleo, más de carácter económico que social.

En primer término, la Convención garantiza la libertad de trabajo en su artículo 11, numerales uno y dos, prohibiendo tajantemente la esclavitud y la servidumbre y los trabajos forzados u obligatorios. Expresamente la Convención excluye del concepto de trabajo forzoso u obligatorio a aquéllos exigidos a un trabajador que haya sido condenado previo juicio, los exigidos en casos de desastres o emergencia y los que se vinculen a las obligaciones civiles “normales”. De este modo se intenta poner fin a las prácticas análogas a la esclavitud de las que han sido tradicionalmente objeto los trabajadores inmigrantes al llegar a su destino.

Dicha disposición es compatible con la libertad garantizada por el artículo 5º constitucional, como analizamos más adelante.

Ahora bien, por lo que hace al contenido del derecho del trabajo, empezaremos por reconocer que el principio general sobre el cual se desarrolla en la Convención este derecho es el de igualdad formal, otorgando así los mismos derechos a los inmigrantes que a los nacio-

nales del país receptor. Derechos como los que se mencionan en los artículos 25, 27 y 28 referentes a las jornadas de trabajo, descansos, vacaciones, edades mínimas, seguridad social y, en general, atención médica urgente para evitar daños irreversibles a la salud. Es decir, la Convención prohíbe expresamente el trato discriminatorio cuando de estas condiciones laborales se trata, confirmando lo ya dispuesto por el Convenio 111 de la OIT sobre discriminación en materia de empleo y ocupación. Cabe señalar que tanto para la doctrina como para la propia Convención de referencia, discriminar supone diferenciar por motivos relativos a ciertas características personales de algún individuo o grupo social, con la intención de impedir y restringir los accesos a las posibilidades, beneficios o ventajas ofrecidos a otros miembros de la sociedad, o, lo que es igual, alterar o anular la igualdad de oportunidades cuando de trabajo, empleo u ocupación se trata. En el caso de nuestra Convención, la discriminación que en primera instancia se prohíbe es precisamente la que se basa en la nacionalidad de la persona.

Y, como ya anunciábamos, el otro derecho que se garantiza a los inmigrantes es el colectivo del trabajo encabezado por el de libertad sindical. La Convención, siendo congruente con lo previsto por los Convenios 87 y 98 de la OIT y los pactos tanto de Derechos Civiles y Políticos como de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, faculta específicamente a los inmigrantes y sus familias para afiliarse a cualquier sindicato o asociación profesional y participar en sus reuniones y actividades con el fin de proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, así como para solicitar asistencia o ayuda de los mismos. El límite a este derecho sólo podrá fundarse en la ley siempre que sea necesario en una sociedad democrática y que proteja el orden público o la seguridad nacional para tutelar los derechos y libertades de los demás.

Estos derechos, es decir, tanto el de libertad de trabajo como el de igualdad en condiciones laborales y prestaciones de previsión social y el de libertad sindical les son reconocidos a los trabajadores migratorios sin importar su condición migratoria, lo cual viene a ser congruente con lo dispuesto por la mayoría de los ordenamientos jurídico-laborales modernos. El modelo mexicano, con sus excepciones, reconoce el valor de igualdad más allá de la nacionalidad o la condición migratoria del trabajador. Por ejemplo, el artículo 56 de la Ley Federal del Trabajo refiere que las condiciones de trabajo deberán ser iguales para trabajos

iguales sin que puedan establecerse diferencias por razón, entre otras, de nacionalidad. Dicha disposición, sin embargo, prevé la posibilidad de que existan excepciones siempre que estén previstas en la ley. Con base en dicha salvedad es que el artículo 154 que se refiere a los derechos de preferencia para la obtención de un empleo, antigüedad y ascenso dispone que

...los patrones estarán obligados a preferir en igualdad de circunstancias a los trabajadores mexicanos respecto de los que no lo sean...

Esta discriminación si bien está prevista en la ley y con ello cumple con este requisito mínimo de validez, a mi juicio, difícilmente pasa el *test* de ser necesaria en una sociedad democrática o para tutelar derechos y libertades de los demás, incluso por razones de orden público o seguridad nacional como prevé la Convención, con base en la forma en que han sido interpretados dichos conceptos a la luz del derecho internacional de los derechos humanos. Obedece simplemente a razones económicas.

Por lo que hace al derecho fundamental de libertad sindical, nuestra legislación faculta a los inmigrantes para formar parte de los sindicatos que consideren mejor a sus intereses, más allá de su condición migratoria.

No obstante, la Convención otorga exclusivamente a los inmigrantes regulares una serie de derechos adicionales en la Parte IV. De carácter laboral por ejemplo, encontramos el que se contiene en el artículo 40 que supone una extensión del derecho de libertad sindical facultando a estos trabajadores no sólo para afiliarse, sino para fundar y establecer sindicatos cuyo fin sea el de fomentar y proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole. Este derecho supone implícitamente a nuestro juicio, el de la facultad que se reconoce a los inmigrantes regulares de dirigir a los sindicatos. En contradicción con ésta, el artículo 372, Fracción II de la Ley Federal del Trabajo prohíbe expresamente a los extranjeros dirigir agrupaciones sindicales.

También el artículo 43 extiende la igualdad de trato respecto del acceso a instituciones de enseñanza, servicios de formación profesional, acceso a la vivienda, acceso a servicios sociales y de salud, etc. en beneficio propio y el de sus familias, según lo dispone el propio artí-

culo 45. El Estado receptor queda obligado a fomentar la actualización y vigencia de dicha igualdad. Por lo que hace específicamente a las instituciones de seguridad social y vivienda para los trabajadores, no existe disposición alguna en el marco jurídico interno mexicano que limite estos derechos o beneficios debido a la calidad o condición migratoria del trabajador o, incluso en sentido más amplio, a su nacionalidad.

Cabe señalar que de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 52 de la Convención, la libertad de trabajo garantizada por el artículo 11 puede limitarse impidiendo que los trabajadores migratorios accedan a determinadas categorías si ello redundaría en beneficio del Estado o bien si se requiere de una cualificación especial que el Estado receptor debe evaluar. Mientras que esta segunda limitación parece tener justificación, la primera parece atentar contra la libertad garantizada por no ser una medida justificable y que recurre a argumentos estatistas contrarios a la doctrina de los derechos fundamentales.

Igualmente, si el permiso de trabajo es por tiempo determinado el Estado podrá imponer límites a la libertad de trabajo. Más allá de la justificación de la restricción que prevé la propia Convención de manera conservadora, cabe señalar que dichas limitaciones son en cierta medida congruentes con nuestro ordenamiento cuando, por ejemplo, limita el acceso al trabajo en buques o aeronaves a mexicanos –independientemente de la vigencia del permiso de trabajo otorgado– o bien, cuando, de manera general, el artículo 7º de la ley reserva para los mexicanos los puestos de trabajo técnicos y profesionales.

Una disposición que resulta ser relevante es la contenida en el artículo 54 de la Convención respecto a la igualdad en el derecho a la *protección contra los despidos*, a las prestaciones de desempleo, al acceso a programas que tutelen el derecho al trabajo y al acceso a otro empleo. Este artículo autoriza al Estado a establecer condiciones o limitaciones a estos derechos reconocidos a los trabajadores regulares en sus respectivos permisos de trabajo o residencia.

No obstante, lo que importa destacar es que, más abajo, en el numeral dos de dicha disposición, respecto del derecho para recurrir ante las autoridades competentes se hace referencia al párrafo I del artículo 18 que se encuentra en la parte general referente a los derechos humanos de todos los trabajadores migratorios y sus familias. Lo anterior genera confusión pues, mientras que el artículo 18 reconoce

el acceso a la justicia a todos los trabajadores migratorios, regulares e irregulares, este artículo 54 exclusivamente es aplicable a trabajadores regulares. Lo anterior podría suponer, por ejemplo, que los trabajadores irregulares, específicamente por lo que hace a la protección contra despidos o de acceso a las prestaciones contra el desempleo que son algunos de los derechos a los que se refiere el artículo 54, podrían no tener derecho a los mismos.

Nuestra legislación no distingue entre regulares e irregulares y cuando menos, por lo que hace a los derechos de protección contra despidos, garantiza igual acceso a los trabajadores sin importar su condición migratoria. Sobra mencionar que no existe derecho formalmente desarrollado en nuestro país, que proteja a los trabajadores, nacionales, extranjeros, regulares e irregulares, contra el desempleo o que les garantice un *quantum* mínimo determinado en caso de encontrarse sin trabajo.

Finalmente, el artículo 82 reitera la irrenunciabilidad de los derechos reconocidos por la Convención, haciendo patente su carácter fundamental en consonancia con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos.

Cabe destacar que para fines interpretativos, de acuerdo con los criterios de nuestros tribunales, la Ley Federal del Trabajo se encontraría subordinada a las disposiciones previstas por la Convención y demás instrumentos de derecho internacional vigentes en México, salvo cuando nuestra ley resultara ser más beneficiosa para el trabajador inmigrante, tal y como sucede con el derecho de protección contra despidos, si la interpretación propuesta es correcta.

No es posible determinar si las interpretaciones llevadas a cabo en esta breve exposición sobre el marco regulatorio previsto por la Convención es atinado pues, dada la poca vida en vigencia de la misma, aún los tribunales no se pronuncian ni han fijado criterios acerca de sus alcances. Nos queda por lo pronto, aplicar por analogía el derecho internacional de los derechos humanos que es precisamente lo que hemos intentado realizar.

Para terminar, podemos decir que la Convención si bien no desarrolla exhaustivamente el contenido de los derechos que consagra, sí declara firmemente qué derechos laborales considera fundamentales y necesarios para lograr los niveles de igualdad tanto formal o de trato como material o de condición que hagan factible el ejercicio de la

libertad y la consecución de una vida digna para los trabajadores migratorios y sus familias en sus lugares de destino.

Sirviendo de molde “ideal”, la Convención hace poner en evidencia a los modelos de regulación laboral nacionales que lejos de ampliar el catálogo de derechos a través del desarrollo legislativo o de la actuación de sus tribunales, restringen la titularidad subjetiva y el campo de aplicación de los mismos por motivo de nacionalidad arguyendo razones de Estado o de seguridad nacional, lo cual indiscutiblemente atenta contra los principios que rigen al derecho internacional de los derechos humanos, y con ello, en definitiva, contra el ser humano.

México ha dado un paso importante al ratificarla y al incluirla en su modelo de regulación laboral como estatuto específico de tutela a una categoría determinada de trabajadores especialmente vulnerable. Queda pendiente como la tarea más urgente a realizar, la de actualizar y trabajar constantemente en la instrumentación de mecanismos de exigibilidad que hagan efectivos estos derechos en beneficio de los trabajadores migratorios.

**El nuevo entorno de las relaciones laborales
en Estados Unidos: Un retroceso
en los derechos humanos de los migrantes mexicanos.
El caso de los trabajadores agrícolas**

Sumario:

- I. Introducción
- II. Las relaciones laborales en el nuevo entorno
económico
- III. Los trabajadores migrantes indocumentados
- IV. Los derechos laborales y sociales de los migrantes
- V. La situación actual
- VI. Conclusiones

El nuevo entorno de las relaciones laborales en Estados Unidos: Un retroceso en los derechos humanos de los migrantes mexicanos. El caso de los trabajadores agrícolas

Cecilia Imaz B.

I. Introducción

El dramático incremento en la emigración de trabajadores indocumentados mexicanos a Estados Unidos (EU) registrado en las últimas décadas (de 1.06 millones en 1987 a 4.5 millones en 2001)¹ se explica en gran medida por las consecuencias que trajo consigo el fin de un ciclo económico en todas las regiones del mundo. En el actual ciclo económico se han instalado otras formas y relaciones sociales de producción que han repercutido en un deterioro en el respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores en general y de los migrantes en particular, precisamente en una etapa en la que se esperaba un mejoramiento en la observancia de los mismos.

¹ Belinda I. Reyes, *Holding the Line? The Effect of the Recent Border Build-up on Unauthorized Immigration*, Public Policy Institute of California, 2002.

II. Las relaciones laborales en el nuevo entorno económico

Una característica en las formas de producción de los años treinta a los años setenta del siglo pasado fue la estabilidad, tanto en lo que se refiere al lugar de trabajo como a la planta de trabajadores de las empresas.

Actualmente es lo contrario: la inestabilidad y el cambio es lo que distingue las formas y las relaciones de producción.

En las últimas décadas, la revolución digital en las comunicaciones, el transporte y demás innovaciones informáticas y electrónicas transformaron la forma de operar de la demanda, la oferta y el consumo, y consecuentemente las formas de generar riqueza. En los años noventa los mayores cambios ocurrieron con el uso extensivo del internet al permitir ampliar colosalmente la oferta a los consumidores en un mercado mundial de fácil acceso. Este nuevo motor intensificó la globalización y la interdependencia en el mundo, cambiando las reglas del juego y creando nuevos espacios por regular.

En México, y en cierta medida en Centroamérica, las grandes generadoras de empleo habían sido las empresas paraestatales apoyadas en fuertes estructuras burocráticas y corporativas, y en los países desarrollados lo fueron las grandes firmas que producían a gran escala, pero que empezaron a cambiar su organización por las continuas innovaciones tecnológicas.

Durante el auge económico de la pasada década, tanto en Estados Unidos como en Europa y en las nuevas economías asiáticas, el impacto se vio especialmente en las manufacturas y en los servicios, en donde la oferta tuvo que flexibilizarse para mantener el paso que le imponía la cambiante y creciente demanda. Por ello, los grandes consorcios se vieron en la necesidad de contratar inventores, administradores más eficientes y técnicos de alto nivel a los cuales se les ofrecen salarios muy altos, beneficios y acciones en el mercado bursátil. En contraste, los empleados medios y bajos vieron disminuir sus salarios al ser fácilmente reemplazables en la vasta oferta laboral de baja calificación.

Igualmente ocurrió con los proveedores de servicios; su oferta se ha vuelto tan amplia que sus ingresos han ido a la baja. Y en esta era, en la que el empleo asegurado desapareció, las fuerzas del mercado se han vuelto volátiles, ya que tanto consumidores como inversionistas mantienen la opción de cambiar de inmediato a mejores ofertas de productos alrededor del mundo, obligando con ello a los productores

de manufacturas y servicios a mantenerse flexibles y actualizados. Fue justamente este cambio en la demanda y en la oferta en un mercado más abierto, lo que transformó las formas de producir y provocó que la competencia se intensificara en todos los niveles, forzando a los vendedores a innovar a pasos acelerados, bajando costos y agregando nuevo valor a sus productos.

Las ganancias provienen ahora de la rapidez para innovar y atraer consumidores. Anteriormente los hombres de éxito y los trabajadores mejor remunerados eran aquellos que pertenecían a las grandes corporaciones. Ahora los empresarios exitosos son especialmente los de las pequeñas y medianas empresas que constituyen grupos altamente flexibles y que presentan grandes ideas, así como los directivos de las grandes marcas de prestigio internacional que logran vender eficazmente.

En este nuevo esquema, los productores están sujetos a escasa seguridad, mayor volatilidad, recurrentes altas y bajas en sus negocios y menor predecibilidad.² Este mecanismo ha alterado todo el sistema productivo.

Estas alteraciones se presentaron más rápido en Estados Unidos; en parte porque fue este país el primero en desarrollar muchas de las tecnologías predominantes en comunicación, transporte e informática en que se basan estos cambios y en parte porque la economía americana empezó estas transformaciones estando menos regulada que otras, por lo que el capital y el trabajo pudieron evolucionar y moverse más rápidamente.

En lo que respecta a México, es generalmente aceptado que mantuvo en el pasado un proyecto de crecimiento económico y de desarrollo basado en la mano de obra barata y en los beneficios que otorgaba el Estado posrevolucionario, que se tradujeron en sensibles mejoras sociales hasta finales de los años setenta.

Pero ante el cambio abrupto de modelo económico en los años ochenta, y las innovaciones tecnológicas y de las formas de producción que caracterizan la época actual, la economía mexicana no ha logrado una sana reestructuración, ni las centroamericanas, marcadas aún por los conflictos armados de los años setenta y ochenta.

² Robert B.Reich, *The Future of Success*, Vintage Books (ed.), NY, 2002.

El giro de modelo económico en México hizo que las viejas organizaciones burocráticas estén desapareciendo junto con sus escalas de salarios, y no se ha logrado satisfacer la demanda de empleo, en parte, por la ausencia de una política industrial eficiente.

Nuestra planta productiva cuenta con un número muy bajo de exportadores (un poco más de cuarenta mil de acuerdo a Bancomext); persiste en el grueso de la clase trabajadora mexicana la mentalidad de empleado de gobierno; la agricultura de subsistencia está desapareciendo y los trabajadores rurales han buscado todas las rutas posibles para emigrar; la industria maquiladora ha dejado de tener ventajas comparativas y la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado escandalosamente.

En una población de cien millones no es de extrañar que la marcada desigualdad en la distribución del ingreso ha incidido también en el aumento de la pobreza y la emigración. De acuerdo a datos de la Encuesta Nacional de Empleo de 2001³ la brecha salarial en México se ha quintuplicado en los últimos 16 años, como se puede apreciar en el cuadro 1.

Cuadro 1
Dispersión salarial en México y otros países (1980-2001)
Proporción de salario bajo/salario alto

Año	México	Estados Unidos	Canadá	Venezuela
1980	20			
1985	38			
1995	79			
2001	124	27* ⁴	14	75

Esta distorsión refleja, además de una extrema desigualdad en la distribución del ingreso, una escasez de personal con alta calificación técnica y profesional, producto de un sistema educativo deficiente y de los niveles prevaletentes de pobreza.

³ FUENTE: HartGroup, Conasami y Banxico, Depto. de Análisis del periódico *Reforma*, 2 sep. 2002.

⁴ 530 veces según Ralf Nader, excandidato presidencial del Partido Verde de EU en el 2000, en discurso pronunciado frente a la bolsa de valores de NY, *La Jornada*, 5 oct. 2002, p. 20.

Con distorsiones en el ingreso tan grandes y tan serias deficiencias estructurales en la economía, no es de extrañar que esta situación provoca en los empleados de niveles bajos, insatisfacción y frustración y que una de las salidas a ello ha sido, como mencionamos, el incremento en la emigración.

Por su parte, en los Estados Unidos, país receptor de miles de migrantes mexicanos y centroamericanos, la brecha entre ricos y pobres también se ha ensanchado provocando un número creciente de pobres. A finales de los años noventa, según datos de la oficina del Censo, el ingreso familiar entre los diversos sectores sociales se había distanciado más de lo registrado desde los años veinte.⁵ El ensanchamiento de las brechas en el ingreso familiar y en la riqueza fue paralelo a la ampliación de las brechas en los beneficios, como el seguro médico y las pensiones. El seguro médico para trabajadores en el quinto escaño de la escala de ingresos cayó más estrepitosamente que el resto de los grupos: de un 41% que tenía seguridad médica en 1980 pasó a un 32% a finales de los noventa. Las pensiones que daban los empleadores divergieron también, el 5% más alto de los hogares con ingresos arriba de 100 mil dólares anuales recibieron casi un cuarto de los beneficios por pensiones.⁶

Esto cambios tuvieron serias consecuencias. Los ricos y las clases medias viven en universos paralelos, pero los pobres se han vuelto invisibles para aquéllos. Hace dos años, el 1% más rico de la población estadounidense que comprendía 2.7 millones de personas, tenía tantos ingresos como el grupo más bajo de la escala social que comprende a cien millones de la población, y es precisamente ahí en donde se encuentran los migrantes.

Como señalamos anteriormente, con la vuelta hacia una más dinámica e innovadora economía se han producido alteraciones en las formas en que el trabajo es organizado y recompensado y estas transformaciones han alterado las relaciones sociales y las formas de vida de millones de personas.

Toda empresa que requiera fuerza de trabajo de producción rutinaria, además de poder conseguirla más barata utilizando máquinas, también la consigue mediante trabajadores en cualquier y de cualquier parte del mundo.

⁵ Reich, 2002, p.101.

⁶ Reich, 2002.

Ahora el trabajador tiene jornadas más largas; aquellos que no terminaron la secundaria son los más probables en perder sus empleos cuando se desacelera la economía y las empresas hacen recortes de personal; los ingresos son ahora menos predecibles, por lo que la gente tiende a trabajar más mientras tiene empleo y tienden a ahorrar en espera de tiempos difíciles; la inseguridad en el empleo es incierta y los beneficios, pensión y servicio médico van a la baja; muchos trabajan por comisiones, horas flexibles, proyectos específicos; las compañías y organizaciones reducen gastos fijos, como nóminas salariales, y las pasan a gastos eventuales, haciendo que las empresas pasen el riesgo económico al trabajador en un ambiente de incertidumbre en el mercado.

En la agroindustria ha ocurrido algo similar. Aunque la agroindustria tiene su especificidad, la tendencia ha sido también a la concentración de empresas de monocultivo en manos de grandes conglomerados que contratan y subcontratan trabajadores con los cuales ya no existe la anterior relación personal entre patrón y jornalero, ahora los trabajadores sólo tratan con contratistas y éstos también se desplazan.

La industria agrícola norteamericana se ha caracterizado a lo largo del siglo XX por mantener un excedente en su capacidad productiva. Los agricultores norteamericanos producen anualmente 200 mil millones de dólares de productos agrícolas, de los cuales una cuarta parte se exporta alrededor del mundo.

Esta agroindustria ofrece una enorme variedad de productos a precios tan bajos que los americanos gastan en ellos una proporción menor de sus salarios en comparación con el resto de los consumidores en otros países.

Los norteamericanos dedican menos del 9% de su ingreso en comida que consumen en casa, contrastado con el 14% en Inglaterra y 20% en Japón.⁷ Y esos precios bajos en frutas y verduras en los Estados Unidos se sostienen con la mano de obra barata de los trabajadores agrícolas, la escala más baja del empleo norteamericano.

En los últimos treinta años la producción agrícola estadounidense se ha concentrado en un número cada vez menor de empresarios. La tendencia ha sido el reemplazo de granjas familiares por granjas corporativas, por lo general propiedad de compañías con diversas empresas de monocultivos.

⁷ Daniel Rothenberg, *With this Hands*, Univ. of California Press, 1998, p.59.

Actualmente existen alrededor de 1.9 millones de granjas en EU, de las cuales la mayoría son tan pequeñas que no son autosuficientes y reciben subsidios del gobierno. En contraste, el 1.5% de éstas son empresas grandes que producen 38% de los productos agrícolas del país, mientras que los dos tercios de las más pequeñas producen sólo 5%.⁸

La concentración de la producción en manos de grandes empresas agrícolas es especialmente pronunciada en la industria de frutas y vegetales. El 6% produce cerca del 75% de la producción nacional de vegetales, y el 10% de las agroindustrias producen el 80% de la producción nacional de frutas.

Con el incremento en la competencia, el aumento de costos y los giros inevitables en el negocio de producción de comida, los agricultores de frutas y vegetales se han visto forzados a expandirse, y en muchos casos a incrementar sustancialmente la producción para poder mantenerse en el mercado.

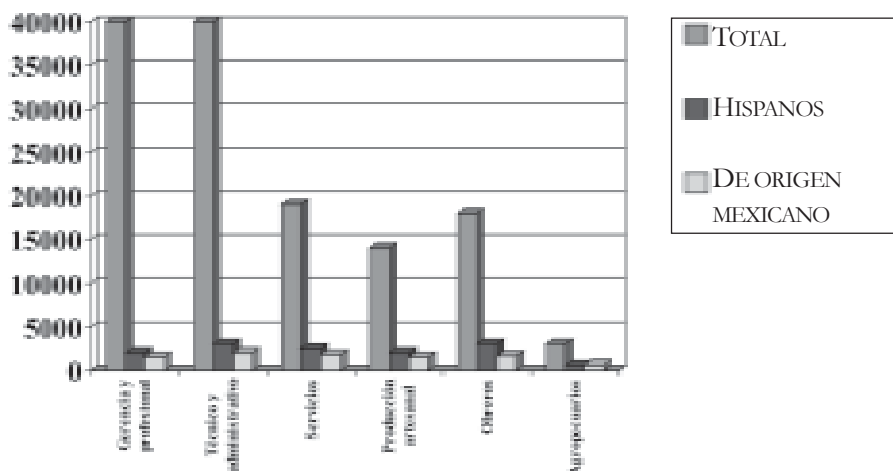
Sin embargo, el número reducido de agroindustrias no ha significado una reducción en la superficie utilizada, ni una disminución de la producción. Por el contrario, en las últimas décadas, la producción ha mantenido su crecimiento en tanto el trabajo agrícola se ha vuelto más eficiente, tecnológicamente más sofisticado, y siempre apoyado para su funcionamiento en la existencia de un gran número de trabajadores pobres, con muy escasas alternativas de trabajo. Actualmente la mayoría de estos trabajadores son migrantes indocumentados, especialmente mexicanos y centroamericanos.

III. Los trabajadores migrantes indocumentados

En Estados Unidos, los trabajadores indocumentados –entre los cuales más del 40% son mujeres– ocupan una variedad de oficios poco calificados, pero con la tendencia a concentrarse en determinados nichos dentro del mercado laboral, como el trabajo agrícola, la jardinería y el servicio doméstico en California y Florida, y también auxiliares de construcción e industria de la comida y venta de flores en Oregon, Illinois y Washington, entre otros.

⁸ Rothenberg, 1998.

Cuadro 2.
Ocupación por sector. Población de 16 años y más por origen racial. 2000



FUENTE: De Ávila Ruiz, Sergio Leonardo. Pobreza, cultura y grupos étnicos: La cultura de la pobreza en los mexicoamericanos. *Tesis maestría en Relaciones Internacionales*, FCPYS/UNAM, 2002, p. 130.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar los sectores laborales en los que se emplean los mexicanos, considerando que los indocumentados ocupan los de más baja remuneración.

En cuanto a la agroindustria, a lo largo de la Unión Americana, cerca de la mitad de los jornaleros son indocumentados y cada año, el porcentaje parece aumentar.⁹ Un gran número de ellos se coloca en los campos de cultivo debido a que la informalidad generalizada en el trabajo agrícola facilita obtener contratos formales sin requerir de documentos oficiales, y el empleo se consigue generalmente a través de contactos personales.

En las comunidades de trabajadores agrícolas es relativamente fácil obtener permisos falsos de trabajo o cédulas de identificación. Hay pocas redadas del Servicio de Inmigración en las áreas rurales, y además es difícil seguir el rastro a estos trabajadores, ya que emigran a otros campos de cultivo y cambian continuamente de empleador. Lo más difícil para ellos es el cruce de la frontera México-Estados Unidos.

No hay estadísticas exactas sobre inmigrantes indocumentados en EU, pero en 1998 se estimaba que cada año entre 1.5 y 2.5 millones de

⁹ Rothenberg, 1998.

personas ingresaban ilegalmente a ese país¹⁰ y la mayoría lo hizo y lo sigue haciendo a través de la frontera México-Estados Unidos.

Los migrantes cruzan al otro lado para ir a trabajar y después regresar a sus comunidades de origen, pero alrededor de 275 mil se establecen permanentemente cada año. Actualmente, por las políticas migratorias coercitivas en la frontera, se estima que sólo el 10 por ciento de los que ingresan sin documentos regresan a su lugar de origen (B. Reyes, 2002).

De acuerdo a datos de 1998 se estimaba un total de 5 millones de inmigrados ilegales en EU, de los cuales cerca de la mitad eran mexicanos, 335 mil de El Salvador y 165 mil de Guatemala, concentrados en los estados de California, Texas, Florida y Nueva York.¹¹

Muchos contratistas y granjeros sólo pagan en efectivo y no registran a los trabajadores. También se ha visto que cuando los trabajadores agrícolas reciben permisos de trabajo o descubren otras oportunidades de empleo, abandonan el trabajo en los campos y se emplean en aquellos trabajos que les ofrecen mayor estabilidad y mejores salarios.

La pobreza de los trabajadores agrícolas no es el resultado de salarios bajos únicamente, sino de la combinación de éstos, más el empleo temporal y estacional. Aunque sus ingresos por hora pueden variar considerablemente y pueden ser superiores al salario mínimo, la vida de estos jornaleros está marcada por los periodos fluctuantes de desempleo y subempleo.

Generalmente son empleados por menos de seis meses. Y el número de semanas que son empleados no incluye el tiempo dedicado a buscar trabajo, trabajar tiempo parcial antes o después de la cosecha o estar desempleado por las condiciones del mercado o climáticas. Aunado a esto, existe una sobreoferta de trabajadores. En Estados Unidos se emplea a un 70 por ciento más de jornaleros agrícolas en septiembre que en enero, y un número considerable de ellos dispensan tiempo y recursos en la búsqueda de trabajo al cambio de temporada.

La mitad de los jornaleros agrícolas son empleados en faenas que duran siete semanas o menos.¹² El tiempo que dura un trabajo específico varía en función del tipo de cosecha y de la región que se trate.

¹⁰ Rothedenberg, 1998, p. 126.

¹¹ Rothenberg, 1998.

¹² Rothenberg, 1998, p. 24.

Algunos trabajos, como la cosecha de hongos, provee empleo casi todo el año, pero otros como la cosecha de la uva requiere de miles de jornaleros por una estación que dura sólo algunas semanas. La industria de cítricos en Florida y California dura casi ocho meses, mientras que la manzana en los estados del norte apenas se extiende a cuatro.¹³

Los trabajadores migrantes, y especialmente los indocumentados, aceptan salarios bajos, abajo del mínimo, hospedaje muchas veces insalubre y la inseguridad del trabajo estacional por la sencilla razón de que hay muy poco trabajo disponible para ellos. Por eso no sorprende que sólo los trabajadores más marginados, como son los recientes inmigrantes, trabajadores indocumentados, desposeídos, son los que aceptan estos trabajos y esas condiciones laborales.

La gran mayoría no habla el inglés y carece de documentos que validen su estancia, y esa falta de recursos y de poder es lo que explica su situación de subordinación y dependencia, que a su vez propicia su marginación y alienación del resto de la sociedad y hace posible y estimula el carácter informal, no regulado del sistema de trabajo agrícola, en el que es muy común experimentar abusos que no se registran en otras industrias.¹⁴

En la actualidad difícilmente se puede decir que la situación de estos trabajadores es mejor que en los años sesenta.

Los granjeros y productores están muy bien organizados. Cuando se propone alguna ley laboral opuesta a sus intereses despliegan un intenso cabildeo en ambas cámaras del Congreso en las que tienen un número significativo de miembros. La Western Growers Association, la Secretaría Agrícola, los Productores Agrícolas, la Liga de la Uva y Árboles Frutales, el Instituto del Vino, los procesadores de tomate, los productores de algodón, etc., saben manejar el poder de una industria multimillonaria para evitar que pasen leyes laborales en los congresos de sus estados.¹⁵

Es un valor entendido que la agroindustria es la gran excepción. Cuenta con excepciones tanto laborales como ambientales. Miles de trabajadores agrícolas son pagados abajo del salario mínimo y el Departamento del Trabajo de California, para dar un ejemplo, difícilmen-

¹³ Rothenberg, 1998.

¹⁴ Rothenberg, 1998, p. 25.

¹⁵ Rothenberg, 1998, p. 206.

te registra estas violaciones, pues en los últimos 10 años solamente ha citado a un poco más de 50 productores entre los 80 mil existentes en el estado. Los abogados de los sindicatos obreros manejan casos que involucran cientos de miles de dólares de salarios no pagados y da la impresión que el Estado no reconoce esas violaciones a los derechos laborales.¹⁶

Según Rothenberg,¹⁷ la industria agrícola norteamericana está constituida por el grupo más poderoso, mejor organizado, despiadado e inescrupuloso de todo Estados Unidos. Ha logrado derrotar la ola de luchas sindicales que barrieron el país en los años veinte y treinta y mantiene su poder en un esquema corrupto en el que impone sus condiciones para conservar su lugar en el sistema, con una sobreoferta de trabajadores, salarios bajos y condiciones antisindicales. Los consumidores no logran ver todo esto. Han sido seducidos por la mercadotecnia.

IV. Los derechos laborales y sociales de los migrantes

Es ampliamente conocido que los derechos laborales en Estados Unidos tienen una corta historia. Empezaron a tener vigencia después de la gran depresión de 1929. Con el *New Deal* de Roosevelt se adoptó en la legislación el salario mínimo, la semana de 40 horas, los límites al trabajo infantil, el seguro de desempleo, el seguro social y la protección legal a los sindicatos.

En la pujante economía industrial estadounidense, las leyes laborales de los años 30 expresaron la respuesta del gobierno federal a los trabajadores al garantizar su protección en la etapa previa a la Segunda Guerra Mundial. La industria pesada y la extractiva fueron privilegiadas. La agroindustria sería el soporte, por lo que los trabajadores agrícolas fueron excluidos del goce de los flamantes derechos laborales.

Al negar a los trabajadores agrícolas la protección fundamental que se extendía virtualmente a todos los demás americanos, el gobierno federal oficialmente aceptó y de hecho institucionalizó el *status* de segunda clase para los trabajadores agrícolas. Esto condujo a que prácticas de empleo inimaginables en otras industrias fueran comunes, aceptables y aún legales en la agricultura, como la escasa protección

¹⁶ Rothenberg, 1998, p. 207.

¹⁷ Rothenberg, 1998, p. 208.

ante el uso indiscriminado de pesticidas y la prohibición de organizarse y emplazar a huelga.

Fue hasta los años 60, como resultado de las luchas obreras en los viñedos, campos de lechuga y demás cultivos de California y otros estados, que los trabajadores agrícolas empezaron gradualmente a ser protegidos por la mayoría de las leyes laborales del *New Deal*.

El movimiento chicano y la lucha por los derechos civiles que culminó en la aceptación generalizada del multiculturalismo, contribuyeron sin duda también a una mejor legislación del trabajo agrícola.

Algunos éxitos, como la formalización de contratos laborales, la disminución del uso de pesticidas y la aceptación de la organización sindical, fueron atribuidos a la tenacidad de los trabajadores organizados en el National Farm Workers Association (NFWA) y posteriormente en el United Farm Workers Organisation (UFW) que encabezó en California el legendario César Chávez,¹⁸ reconocido luchador obrero y opositor del racismo. Uno de sus mayores logros ocurrió en 1975 cuando la UFW ganó 94 elecciones que incluyeron a 11 mil 300 trabajadores, por arriba del sindicato de los Teamsters con 81 y 9 mil 300 trabajadores, y presentaron una propuesta a la Asamblea de California que concedía a los sindicatos agrícolas plenos derechos de contrato colectivo, el voto secreto, el derecho a huelga en tiempos de cosecha y los boicots secundarios.

Al mismo tiempo que se liberaron las leyes laborales para los trabajadores agrícolas, se implementaron programas sociales para compensar las exclusiones legales anteriores y reducir la pobreza de este sector de la clase obrera; no obstante, los trabajadores agrícolas siguen siendo hoy día los más pobres del país.

La ausencia de poder de los trabajadores migratorios dentro de la estructura patronal estadounidense es lo que los hace vulnerables a la violación de sus derechos humanos y laborales.

La asimetría de desarrollo y de poder entre las dos naciones vecinas ha conducido en gran medida a que por más de un siglo persistan en el ámbito laboral relaciones obrero-patronales muy desventajosas para los trabajadores migrantes mexicanos.

En esa larga tradición migratoria han ocurrido diversos intentos por regular las relaciones laborales, pero la mayor parte del tiempo la con-

¹⁸ César Chávez, "Una entrevista", en: *Cuadernos de Política Internacional*, núm. 60 Instituto Matías Romero, SER, México, 1993.

tratación ha sido libre y sólo los consulados y algunos sindicatos hicieron reclamos por abusos a migrantes.

Los años de los programas de braceros agrícolas (1942-1964), que contrataron a medio millón de trabajadores mexicanos, y de los contratos temporales del programa bracero ferroviario (1944-1946), en el que 36 compañías alistaron a 50 mil, al menos el pago del transporte y de salarios estaba asegurado, aunque no así los beneficios, ni las deducciones por el pago de impuestos y seguro social, cuya reclamación quedó sin efecto.¹⁹

Salvo esos 22 años de programas internacionales de braceros, en el resto del siglo XX la contratación no fue regulada y por ello los abusos persistieron.

En los años intermedios del fin de los acuerdos de braceros, hasta la firma del TLCAN, los mexicanos que emigraron hacia Estados Unidos fueron especialmente vulnerables a abusos y maltratos, ya que para el Estado mexicano no significaba, como bien señala J. Bustamante,²⁰ ningún costo político, pues en la imaginaria del régimen, la emigración era una decisión personal y los que se iban al otro lado eran traidores a la patria por no aguantar los malos tiempos como buenos mexicanos.

Entre 1970 y 1979, que fue un periodo de intensa actividad sindical en México, surgieron las primeras organizaciones gremiales de trabajadores indocumentados y se constituyó el Comité Obrero de Defensa de los Indocumentados en Lucha. Años después hubo un acercamiento con el Congreso del Trabajo de México, presidido en aquel entonces por Fidel Velázquez. Se firmó la Carta de los Derechos Plenos de los Trabajadores y se creó un fideicomiso de protección para los migrantes, al que sólo el sindicato de electricistas aportó dos mil dólares. Se convocó entonces a la creación del Sindicato Nacional de Trabajadores Migrantes de la República Mexicana, pero la Secretaría del Trabajo de México negó su registro argumentando que el migrante no tiene una categoría laboral definida en el artículo 123 constitucional ni en la Ley Federal del Trabajo.²¹

¹⁹ Ver: Barbara Driscoll, *Me voy pa' Pensilvania por no andar en la vagancia*, UNAM/Conaculta, 1996; y J. A. Bustamante, 2002.

²⁰ Bustamante, 2002.

²¹ Antonio Vásquez y Fabiola Martínez, 9 junio 1997, Vivero Alto, UNAM, nota en *La Jornada*, "Desampara México a sus migrantes".

Fue hasta la pasada década, cuando primero en algunos estados expulsores de migrantes empezaron a darse cuenta de la importancia de éstos por el monto de las remesas de dinero y por la estabilidad social que significaba su salida ante la falta de empleos, que el gobierno de Salinas empezó a acercarse a la extensa población mexicana que residía en los Estados Unidos.

Inicialmente, más por razones políticas que económicas, se instrumentó un cabildeo con los grupos organizados de mexicoamericanos y paulatinamente, tanto gobiernos como partidos políticos lograron establecer relación con diversos grupos de emigrados de origen mexicano.

El gobierno mexicano ha insistido en que el gobierno de los EU reconozca la aportación de los trabajadores mexicanos indocumentados para su economía y finalmente lo ha hecho, aunque persiste la doble postura, la doble moral respecto de ellos.

El Departamento del Trabajo norteamericano, con base en datos del censo del 2000 (que por primera vez registró el país de origen de los trabajadores) señaló que el 12.6 por ciento de la fuerza laboral estaba constituida por 17.7 millones de trabajadores extranjeros. Los analistas opinan que una gran parte de estos extranjeros contribuyeron a bajar el índice de desempleo (3.9 por ciento) durante el auge económico de los años 90, creando crecimiento económico sin inflación.

En efecto, se estima que las oleadas de inmigrantes con salarios bajos constituyeron una “válvula de seguridad” al mantener los sueldos bajos y evitar con ello un despegue inflacionario. Como los nuevos inmigrantes tienden a empezar en el fondo del flujo de ingreso, su disponibilidad colectiva para aceptar una menor paga dio esa “válvula de seguridad” al mercado laboral de esos años, pues ocuparon el hueco en la demanda de mano de obra que dejaron los trabajadores norteamericanos sin oficio, y obtuvieron alrededor de 75.6 centavos por cada dólar que el norteamericano ganó en el 2000.²²

A mediados de los noventa, el gobierno mexicano cometió el error de no haber insistido o al menos haber logrado mejores condiciones para los trabajadores migrantes en las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica. El vicio vino de origen. Se exclu-

²² Ver: Abraham Mosisa en *Monthly Labor Review*, Depto. del Trabajo US, en NY copyright, 2002, The Associated Press, sept 4, 2002.

yó el tema de la migración porque se pensó que el Tratado ayudaría a detener la migración al crearse en México fuentes de trabajo.

Carlos Salinas decía que México exportaría bienes, no gente, pero no fue así. Y los Estados Unidos pensaron construir una zona de libre comercio de escala continental para bienes, capital e información, pero sin libre movimiento laboral. Querían una integración económica, pero sin trabajadores migrantes, por lo que la migración internacional irregular sería suprimida por acciones policiacas en la frontera y sanciones coercitivas internas. A la postre se creó una situación tan contradictoria que sobrevino el fracaso en la parte laboral, ya que la demanda constante de mano de obra y el bloqueo selectivo de ésta en las fronteras crea tensiones entre los dos países y desastres y tragedias para aquellas personas que buscan trabajo en la economía norteamericana que opera para todo el mundo como un imán.

Desde entonces los analistas sostenían que la consolidación del mercado libre norteamericano promovería, no detendría, la migración de México. Porque en la medida en que las relaciones comerciales se expanden, una infraestructura de comunicaciones y transporte a nivel continental facilita la circulación entre los dos países y una red expansiva de ligas interpersonales creadas por el comercio, el turismo, la educación y la misma migración bajarían los costos y riesgos del movimiento internacional al disponer en EU de trabajos de fácil acceso a una fracción creciente de la población mexicana.²³

Los intentos por suprimir los resultantes flujos migratorios no tuvieron ni tendrán éxito, pues aunado a los efectos de un tratado de libre comercio están las causas que impulsan internamente la migración desde México.

V. La situación actual

A la fecha la situación para los trabajadores migrantes ha empeorado. Para los indocumentados no operan las leyes laborales y las condiciones de trabajo son similares a las que predominaban hace un siglo, y a eso se añaden las medidas coercitivas de la política migratoria norteamericana que han ido en aumento, no obstante la fallida Propuesta

²³ Douglas Massey March of Folly US Immigration Policy after NAFTA, 3.1.98, email article.

187 en California que pretendía excluir a los trabajadores indocumentados de los derechos básicos.

Para los Estados Unidos, el incremento de la migración indocumentada genera problemas de diversa índole: a los sindicatos, al poner los salarios y estándares laborales a la baja, y a la población en general, la presencia de una población inmigrante en situación de pobreza, mala salud y baja educación le crea focos de tensión en muchas localidades.

Éste fue el clima que produjo la Propuesta 187 en California en 1994, originalmente pensada como una estrategia de reelección del gobernador Pete Wilson. En su primera sección señalaba que "...el pueblo de California ha sufrido problemas económicos causados por la presencia de los extranjeros ilegales en este estado (...) y daños causados por la conducta criminal de los extranjeros ilegales...",²⁴ y por lo tanto se proponía excluirlos de los servicios educativos, seguridad social y salud que desventajosamente estaban utilizando.

Esta propuesta fue vista como la más antimexicana que se haya presentado y no llegó a ser implementada por el extenso rechazo que tuvo, pero el clima antiinmigrante se instaló y con él una mayor vulnerabilidad de los trabajadores indocumentados.

Entre los efectos de esta propuesta estuvo la toma de conciencia de las autoridades mexicanas de la necesidad de incrementar la protección de los trabajadores indocumentados e iniciar un mejor cabildeo para tratar de conseguir un acuerdo migratorio.

El siguiente paso de esta escalada contra el inmigrante indocumentado, ya no con fines electorales sino de seguridad nacional, fue la puesta en marcha de la "Operación Guardián" en 1994, que consistió básicamente en desviar el flujo migratorio de las grandes ciudades de oriente a poniente, especialmente el paso fronterizo Tijuana-San Diego y enviarlo a zonas desérticas y casi deshabitadas.²⁵ El saldo de este programa después de siete años ha dejado un número escandaloso de muertes, sobre todo en el desierto, pero los reclamos en las ciudades han disminuido. Los reclamos son ahora de respeto mínimo a los derechos humanos. La vida es el costo más alto posible para lograr un empleo mejor remunerado.

²⁴ Tomado de Bustamante, 2002.

²⁵ Ver documentación de la abogada Claudia Smith en www.stopgatekeeper.com. También Bustamante, 2002. cap. 7.

Este programa que implicó un aumento de personal y equipo considerable a lo largo de la larga frontera (10 mil agentes fronterizos y mil millones de dólares.) (B. Reyes, 2002) ha provocado más de 2 mil 200 muertes de inmigrantes de 1994 a 2002 (Bustamante, 2002) y no ha detenido²⁶ la inmigración indocumentada, salvo en los ciclos de sequía.²⁷

Actualmente la situación se ha vuelto absurda por contradictoria. Se sigue demandando mano de obra barata en los sectores secundario y terciario, a pesar de la recesión económica, y no hay visos de llegar a un acuerdo migratorio binacional y aún menos regional.

El ambiente de guerra contra el terrorismo después del 11 de septiembre de 2001 ha complicado aún más la búsqueda de empleo para los trabajadores indocumentados que atraviesan la frontera, a pesar de que ninguno de los terroristas detenidos e identificados pasó por la frontera mexicana como documentado o indocumentado. Jeanne Butterfield, la representante en Washington de la Asociación Americana de Abogados de Inmigración, afirmó que el gobierno federal arrestó a cientos de personas después del 11 de septiembre con el pretexto de violaciones a las leyes de inmigración y un año después ni una sola persona ha sido implicada en los atentados.

La decisión del Departamento de Justicia de revertir tres décadas de política federal e instar a las policías estatales y locales a aplicar duras leyes de inmigración sólo intensifica el clima de temor. Un efecto que se ha visto es que ahora los inmigrantes ya no llaman a la policía para pedir

²⁶ A esta conclusión han llegado la abogada Claudia Smith, la oficina de la Contraloría del Congreso de EU y el estudio de Belinda Reyes *et al.*, 2002, del Public Policy Institute of California.

²⁷ En el primer semestre de 2002 se redujo la deportación de mexicanos indocumentados que intentaron cruzar la frontera norte. Según el Instituto Nacional de Migración (INM) entre enero y julio 2002 fueron regresados a México 373 mil 669 ilegales.

Una de las razones de la disminución en el número de deportaciones es las medidas de seguridad después del 11 de sep. El Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) registró un descenso del 25 por ciento, de ene-julio 2001 las autoridades migratorias de EU deportaron a 627 mil 750 indocumentados y en este año fueron 373 mil 669, lo cual es una disminución del 40.5 por ciento.

El gobierno mexicano estima que el 80 por ciento de las personas que intentan cruzar la frontera hacia EU son deportados debido al incremento de los servicios de seguridad. También señala que sólo el 20 por ciento de la migración indocumentada utiliza los servicios de los *polleros*.

Respecto al número de muertes en 2002 la cifra es equiparable, tanto en frontera norte como en la sur; de 58 registrados en EU y México, en la frontera sur fueron 49, 46 en México y tres en Guatemala, *La Jornada*, 9 sep, p.18.

auxilio o reportar un crimen u otra emergencia. La combinación de esto nutre la sensación entre los inmigrantes de que están bajo un estado de sitio. Y las autoridades norteamericanas, en lugar de trabajar con estos sectores para mejorar la seguridad y promover la cooperación, han tomado medidas contra ellos que resultan en hostigamiento y persecución.

Entre las medidas de defensa de los migrantes el gobierno mexicano continúa el cabildeo, que intensificará después de las elecciones del Congreso norteamericano de noviembre de 2002, para lograr un acuerdo migratorio comprensivo, amplio y práctico.

En este año ha habido encuentros entre funcionarios de México y de Estados Unidos para analizar los derechos laborales de los migrantes. De acuerdo con información de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se han discutido²⁸ "...los principios de libertad de asociación y protección del derechos a organizarse, derechos a la negociación colectiva, eliminación de la discriminación en el empleo, condiciones de trabajo y protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como temas relacionados con salarios, vivienda y requerimientos del programa de visas temporales para trabajadores agrícolas".

Sin embargo, la asimetría de poder entre los negociadores hizo que el gobierno mexicano no lograra la defensa del trabajador indocumentado Juan Castro, que trató de organizar un sindicato en la empresa Hoffman Plastic Compounds, en el suburbio de Paramount, Los Angeles, Ca., y por ese motivo fue despedido. Castro demandó entonces a la empresa ante la Junta Nacional de Relaciones Laborales en EU, la cual decidió que el despido era ilegal y condenó a la empresa a restituirle el trabajo y pagarle 66 mil 951 dólares de salarios atrasados. La empresa acudió a la Suprema Corte de Justicia y el pasado 27 de marzo la corte decidió que el trabajador no tenía ningún derecho laboral por no ser ciudadano ni residente legal (J. Bustamante, 2002 p.172).

La decisión de la Corte Suprema fue un escándalo internacional, pero lo más grave es que abrió una posibilidad legal de explotar trabajadores sin consecuencia alguna para las empresas, por lo que se dijo que la situación de los tan demandados trabajadores migrantes indocumentados es similar a las condiciones de ausencia de derechos propios de la esclavitud.

²⁸ *La Jornada*, 10 julio 2002, Velasco, Elizabeth, "Funcionarios de México y EU analizan los derechos laborales de migrantes".

VI. Conclusiones

El siglo XXI, que se esperaba sería de mejoría general, nos enfrenta en casi todo el mundo a una mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y posiblemente a un retroceso en los avances democráticos por el inicio de una guerra aún indefinida por parte de Estados Unidos en contra del “terrorismo”.

El aumento de la migración internacional de trabajadores poco calificados es una consecuencia de la globalización de la economía que ha internacionalizado los mercados laborales de todo el mundo. Los países centrales requieren para optimizar el funcionamiento de ciertos sectores económicos de mano de obra barata flexible y sin costos sociales.

La protección de los derechos laborales de los trabajadores migrantes es primeramente un deber de los países emisores, pero los límites de jurisdicción reducen severamente la posibilidad de los emisores de asegurar la protección de sus nacionales en el exterior. Por el otro lado, los países receptores sólo otorgan la mínima protección para mantener el suministro de fuerza de trabajo en las áreas que requieren y sin costos sociales.

A diferencia del pasado, el trabajo migratorio contemporáneo se caracteriza por su feminización, temporalidad, pobres condiciones de trabajo, abusos frecuentes, y en el clima antiinmigrante actual, mayores violaciones de los derechos laborales.

La OIT ha establecido una serie de normas para la protección de los migrantes (que debe negociar con los países emisores y receptores para hacer mandatos internacionales), al igual que la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, que no ha entrado en vigor por la falta de ocho ratificaciones. Es probable que este Convenio tome varios lustros en ser ratificado, pero el avance de organizaciones no gubernamentales (ONG) que trabajan para la difusión de los derechos humanos de los migrantes constituye un fuerte apoyo a este paso significativo hacia delante que significa establecer una legislación internacional en la materia.

En el caso de México, hemos visto que a partir de los años noventa se empezó a establecer una relación del Estado con su diáspora. A través de programas de atención a los migrantes y reforzamiento de

labores de protección en los 42 consulados que operan en la Unión Americana se fue construyendo una relación de confianza que antes no existía. En la actual administración se han dado pasos más decididos para lograr un acuerdo migratorio, suspendido por los ataques terroristas del 11 de septiembre del 2001.

Mientras tanto se han conseguido algunos logros, como la aceptación en varios estados de la matrícula de identificación mexicana para la obtención de licencias de manejo y cuentas de banco, y otro quizás más importante ha sido poner en la mesa de negociación el tema laboral en la elaboración de políticas migratorias.

Por ello considero procedente considerar algunas propuestas que contribuirían a ejercer un mayor respeto a la dignidad de los trabajadores migrantes, como:

1. Pugnar por retirar el tema de la migración del tema de seguridad nacional y ligarlo al de desarrollo y derechos humanos;
2. Continuar esforzándose por conseguir un acuerdo migratorio comprensivo y amplio que acerque más a la equidad laboral;
3. Incluir a sectores activos de la sociedad que pueden incidir en la enseñanza-aprendizaje de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes. En este sentido, las universidades públicas y católicas son sectores claves para movilizar estrategias de enseñanza de los derechos humanos. Se podrían establecer acuerdos con las diferentes facultades y escuelas para que alumnos interesados funjan como promotores de los derechos humanos en las comunidades expulsoras de migrantes, así como en los centros de paso y estaciones migratorias y en los centros de extensión universitaria que existen en diversas ciudades de los Estados Unidos en las que habitan numerosos migrantes, y
4. Así como existen acuerdos entre la UNAM y AI, sección México, en el que a través de programas de servicio social en las oficinas de AI los alumnos y egresados colaboran en distintas tareas, se podrían instrumentar acuerdos similares con la Comisión de Derechos Humanos y organizaciones no gubernamentales dedicadas a su promoción y defensa.

Derechos lingüísticos y educativos para niños indígenas migrantes

Sumario:

- I. Introducción
- II. Derechos lingüísticos y educativos
 - A. Marco legal
 - B. Marco sociolingüístico
 - C. Marco educativo
 - D. Marco de interpretación y traducción como esfera de acción
- III. Conclusiones
- Bibliografía

Derechos lingüísticos y educativos para niños indígenas migrantes

Georganne Weller Ford

I. Introducción

El tema de este seminario se ha centrado en los derechos humanos y flujos migratorios en México y América Central, con una preponderancia de trabajos que versan sobre racismo, violencia, programas y acuerdos oficiales sobre migración, género y disposiciones legales. Ahora nos vamos a trasladar a la arena de las humanidades y las ciencias sociales para enmarcar la discusión sobre derechos lingüísticos y educativos, especialmente para el caso de los niños indígenas de México, una población vulnerable por excelencia. Antes de proseguir, es importante destacar dos tendencias nuevas en los últimos años: 1) además de ser una población excepcionalmente expuesta a toda una serie de vejaciones en la larga trayectoria de sus migraciones desde sus comunidades de origen, en el suroeste del país, al extremo noroeste de México, ahora un 89 por ciento de los jornaleros varones van contratados con toda la familia y la mano de obra de los niños es muy apreciada por poder hacer los trabajos más finos en el campo en condiciones muy precarias y poco saludables, con una jornada que rebasa en mucho lo acordado o están contratados en violación de los acuerdos sobre trabajo infantil, y 2) ahora, además de la migración rural-

rural, se ha detectado una importante migración rural-urbana, a metrópolis tan importantes como México, Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Querétaro, etc., lo que también ha tenido un impacto fuerte en el nivel tan precario de los servicios educativos que se les ofrecen, a menudo porque no son detectados como indígenas, hablantes de otras lenguas y no del español.

En la Introducción al libro *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado* (Macchia, 2001:10), Isabella Macchia maneja el concepto de vulnerabilidad como “la inseguridad en el bienestar de los individuos, hogares o comunidades a la luz de un entorno cambiante”. Justo la condición de millones de mexicanos quienes, frente a los cambios de la economía global, han tenido pocas opciones, determinando su condición de vulnerabilidad.

En las conclusiones de la mesa de discusión sobre multiculturalidad en el Foro sobre Invisibilidad y Conciencia: la Migración de Niñas y Niños Jornaleros Agrícolas en México, las investigadoras Ramírez y Weller (2002:1-2) señalan que la invisibilidad como tema del foro fue bien escogida, ya que en efecto estamos hablando de una población invisible a los ojos de quienes compartimos con ellos una nacionalidad y territorio. También se puso en tela de duda si los niños y niñas migrantes son realmente invisibles, o si las instituciones y las organizaciones enfrentan cierta miopía para ver el fenómeno, para ver a los jornaleros, igual que por otro lado enfrentan sordera para escuchar al que es diferente, entendiendo por diferente a aquél que parece no adaptarse a lo que las instituciones construyen. Señalan, no sin ironía, que el tema de la invisibilidad tendría que ser un tema de reflexión para próximos espacios y que posiblemente el próximo foro debiera llamarse “Miopía y Sordera en la Migración”.

Otra preocupación es lo que señala Díaz-Couder, “Las personas privadas de sus derechos humanos lingüísticos pueden, como consecuencia, estar impedidos de ejercer otros derechos humanos, entre los que se incluyen una representación política justa, procesos judiciales justos, acceso a la educación, acceso a la información y a la libertad de expresión y el mantenimiento de su legado cultural” (Díaz, 1995:130).

II. Derechos lingüísticos y educativos

A. Marco legal

Según Pellicer, el concepto de minoría ha acompañado todo el trayecto de la lucha, iniciada en Europa, por los derechos lingüísticos, mismos que hacia el fin del siglo XX han sido catalogados entre los derechos humanos que encuentran su origen en el reconocimiento de la desigualdad social y la reivindicación de las minorías como parte de la aceptación del contrato social en los países europeos (Pellicer, 1999:3), aunque en la opinión de la que escribe, no se ha logrado lo mismo en México.

Si hacemos un pequeño recorrido de los acuerdos que ha suscrito México, y que como país tiene la obligación de respetar, podemos mencionar en primer lugar la Carta Magna de las Naciones Unidas, al crearse esta entidad en 1945, que garantiza los derechos y libertades fundamentales para todos, “sin distinción de raza, género, lengua o religión”, es decir, *sin distinción de lengua*, todos los seres humanos deben tener los mismos derechos a la vida, a la educación, etc. (Hamel, 1993:86).

También es de gran relevancia la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establecida en 1989 y ratificada por México en 1990, que incluye dos exigencias importantes para nuestra discusión: 1) que “siempre y cuando sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y escribir en su propia lengua indígena y en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan” (Hamel, 1993:87), y 2) todos los acuerdos derivados de esta Convención deben ser dados a conocer masivamente por medio de comunicaciones escritas en las lenguas propias de los pueblos indígenas y tribus de países independientes (Pellicer, 1999:4).

También ella recalca que “Las demandas indígenas locales, regionales o internacionales forman parte en lo sucesivo de un complejo de reivindicaciones sociales que dirigen el énfasis al carácter colectivo de los derechos lingüísticos en un marco de territorialidad y autonomía. En 1991, se elaboró en el seno de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) una propuesta de Declaración Universal de Derechos Indígenas que en sus puntos 9, 10, y 23 señala el derecho al desarrollo de una lengua propia, que deberá abarcar el ámbito de la literatura y

todas las formas de educación bajo el control de los pueblos indígenas en un marco colectivo de autonomía para sus asuntos internos y locales. La Organización de Estados Americanos (OEA) por su parte, aprobó, en febrero de 1997, el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. En este último documento el artículo 8°. insiste en los derechos sobre las lenguas indígenas en el marco de la vida pública, pero observamos que el artículo 8°. sobre los derechos lingüísticos en la educación queda sujeto a la libre elección, “cuando los pueblos indígenas así lo deseen, los programas educativos se efectuarán en lenguas indígenas e incorporarán contenido indígena” (Pellicer, 1999:5).

Con gran conocimiento de causa, señala Hernández, “Cuando se produjo la reforma del artículo 4° de la Constitución Política en 1992, se reconoció explícitamente que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Actualmente se mantiene el espíritu del artículo 4° en las recientes reformas constitucionales del año 2001 y se plasma en los artículos 1° y 2° de la Constitución Política. Tanto las reformas constitucionales de 1992 como las de 2001 rompen con la idea de un Estado-nación lingüístico y culturalmente homogéneo predominante en el siglo XX. En aquel siglo se pensaba que México debía tener una sola lengua y una sola cultura, esto es, el español como única lengua y la cultura nacional de contenido occidental, como lo único válido para todos los mexicanos” (Hernández, 2002:10).

B. Marco sociolingüístico

Hamel, en un artículo muy acabado sobre derechos lingüísticos, recalca que diversos instrumentos del derecho internacional, tales como la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), y otros, proporcionan una base relativamente débil para la defensa de los derechos lingüísticos, ya que los establecen como derechos individuales en general, y prohíben toda discriminación basada en diferencias de raza, sexo, relación o lengua.

Destaca que el problema yace en que hay una distinción entre la función de expresión y la de comunicación en cuanto al lenguaje se refiere. “Como medio de *expresión* en abstracto, es decir, como el derecho de hablar, el derecho al lenguaje forma parte de los derechos

humanos fundamentales, al igual que el derecho a la libertad de conciencia, religión, creencia u opinión, ya que se consideran atributos naturales de todo individuo. Cuando se hace referencia a la función de *comunicación* del lenguaje; en cambio, los derechos lingüísticos pierden su carácter absoluto como derechos fundamentales, y se asocian más bien con la categoría de derechos económicos, sociales y culturales que tienen que ser creados por una iniciativa del Estado” (Hamel, 1993:83). En una nota al pie de página, Hamel hace una observación de suma utilidad para este trabajo cuando afirma que “El Estado no crea estos derechos, solamente los reconoce; así, por ejemplo, tanto Francia como México, que impulsan una política de asimilación en lo lingüístico, le garantizan al individuo su derecho de expresión en su lengua, incluso cuando ésta no es la del Estado. Es decir, no lo delimitan en sus interacciones privadas, pero tampoco garantizan que sea escuchado y que pueda ejercer el derecho de usar su lengua en los ámbitos públicos institucionales” (Hamel 1993: 83).

C. Marco educativo

En unos párrafos sobre derechos lingüísticos y educación indígena, Pellicer muy acertadamente señala que “Las reivindicaciones lingüísticas menos polémicas son aquellas que se mantienen en el espacio de la educación. Su espacio de realización han sido los diferentes modelos de educación llamada bilingüe o intercultural, la cual tiene como tarea ineludible la creación de alfabetos en lenguas indígenas y la producción escolar de libros en lenguas indígenas” (Pellicer, 1999:7).

La sociolingüista menciona un aspecto de gran relieve para esta discusión, que es el derecho a la oralidad en la educación indígena, recalcando que “la tarea básica de la educación con tradición occidental pasa irremediabilmente por la introducción y la apropiación de la escritura. El conocimiento alfabético que es escolarmente hegemónico sacrifica en el proceso de educación formal una parte sustancial de las culturas de tradición oral. La oposición basada en la presencia o ausencia de la escritura (*literacy*) ha generado un parteaguas que separa el conocimiento ágrafo del letrado y otorga a este último los valores de la verdad, del poder y del prestigio. La heredad hablada que conserva sus conocimientos y nos ilustra sobre su diversidad intelectual —una historia oral de México, tan rica como su historia escrita— ha quedado

al margen de los derechos lingüísticos en la educación. Desde la perspectiva de las culturas de los pueblos indígenas, los derechos lingüísticos en la educación en los que se han concentrado los esfuerzos de las políticas lingüísticas de países como México, tendrían que hacer hincapié en la oralidad de su memoria histórica y de su creación artística para poder sustentar una cultura escrita propia, que excede ampliamente a las prácticas escolares de alfabetización” (Pellicer, 1999: 8). Estoy totalmente de acuerdo con la maestra Pellicer en su apreciación de la situación que prevalece y la urgencia de aprovechar la memoria histórica y creación artística de las culturas indígenas.

En la educación indígena observamos que la adquisición de la lecto-escritura en español podría satisfacer, quizás, una aspiración individual de la alfabetización que corresponde a un derecho fundamental a la educación, más allá de los problemas psicolingüísticos que probablemente conlleve. Sólo la alfabetización en lengua indígena, sin embargo, podrá resolver la necesidad colectiva del grupo étnico de apropiarse de un sistema de escritura y transformarse de etnia ágrafa en letrada si así lo desea. (Hamel, 1993:84).

Siguiendo con la discusión sobre la importancia de acceso a la educación, es importante mencionar dos conceptos que se conocen por sus siglas en inglés: BICS (*Basic Intercultural Communicative Skills*) y CALPS (*Cognitive and Academic Proficiency Skills*) por la relevancia que tienen para esta discusión. En el primer caso estamos hablando de lo que es la comunicación directa entre dos o más personas, que puede ser para pedir información, intercambiar impresiones, hacer comentarios con respecto a la salud, el clima, etc., lo que es una conversación cotidiana. Normalmente no es de alto nivel intelectual, sino que lleva el propósito de satisfacer la necesidad humana de comunicarse. A cambio de esto, lo que es la habilidad cognoscitiva-académica se refiere al uso del idioma para tener acceso al conocimiento, de leer y escribir, de poder entender una explicación de información nueva y cómo aplicarla para avanzar en el conocimiento, de construir sobre las bases anteriores, etc. Es muy diferente entender las instrucciones de cómo llegar al banco, a entender la teoría de Einstein, y más si es por medio de una lengua que no sea la materna, como sucede en el caso de la gran

mayoría de hablantes de lenguas indígenas. A eso se refiere Pellicer cuando habla de la tradición occidental por escrito, mientras que las culturas indígenas se basan más bien en la transmisión del conocimiento por medio de la historia oral. Fuera de concursos de oratoria y declaración o narraciones, nosotros, los occidentales, contamos con una pobre tradición oral y más bien sentimos que si la información no está plasmada por escrito, no es válida, no perdura, no se le puede consultar en diccionarios, enciclopedias, etc.

Podemos mencionar las siguientes condiciones como impedimentos que enfrenta la población infantil migrante a zonas agrícolas para acceder a una educación de calidad: la multiplicidad de rutas migratorias y poca predictibilidad para determinar los periodos de estancia en cada lugar; la información escasa, dispersa y poco actualizada sobre el volumen de esta población; la incorporación de niños y niñas al trabajo productivo con horarios y cargas de trabajo similares a las de los adultos; falta de documentación oficial necesaria para realizar los trámites educativos, lo que dificulta el ingreso, conclusión y certificación de estudios; el origen étnico de la población (60 por ciento indígena); la confluencia de diferentes etnias en las zonas de atracción, lo cual dificulta la articulación de alternativas educativas que respeten su identidad cultural y lingüística, considerando que en estas regiones la mayoría de las figuras docentes sólo hablan español; el valor asignado a la asistencia a la escuela es bastante diferenciado, tanto en el lugar de origen como en el de llegada (Ramírez, 2001:65-66).

Otra problemática, no tan distinta, es la de las áreas urbanas, a donde también llegan migrantes de grupos étnicos. Según la Dirección General de Equidad y Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal: “ante el fenómeno de la migración, por virtud del cual tenemos presencia indígena en prácticamente todo el territorio nacional podemos afirmar que estamos presenciando una transformación profunda de la sociedad mexicana en su conjunto, ésta se está convirtiendo cada vez más en una sociedad multicultural, en especial sus ámbitos urbanos” (Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2003:4).

Con respecto a la educación intercultural, “implementar proyectos de educación intercultural tropieza con diversas dificultades conceptuales, lingüísticas, pedagógicas, sociales y económicas.” (Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2003:5) “En la Ciudad de México, no existen escuelas bilingües en lenguas indígenas. En los planes y

programas de estudio no se toma en cuenta la diversidad cultural que representan los pueblos indígenas, no se cuentan con materiales didácticos que promuevan una nueva relación intercultural entre los niños indígenas y los no indígenas, y lo que es más grave, sigue prevaleciendo una visión etnocentrista de la educación que considera a la diversidad cultural como signo de inferioridad” (Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, 2003:8).

D. Marco de interpretación y traducción como esfera de acción

En su artículo “Desde el indigenismo a los derechos humanos”, Kearney afirma que “ser indígena es casi sinónimo de ser víctima, de abusos a los derechos humanos” (Kearney, 1993:61). Es de todos sabido que un número disproportional a la población en sí de indígenas se encuentran encarcelados. En muchos casos se debe directa o indirectamente a factores lingüísticos, sea porque no pueden explicarse en español en el momento de la comisión de un delito, y se les toma prisioneros en ese momento, o porque por su mal español confiesa un crimen que no han cometido, o por lo menos de la gravedad de que se les acusa, o por falta de un intérprete durante las varias etapas de su caso. Creo que todos podemos simpatizar con lo terrible que sería estar sometido a acusaciones que pueden significar varios años o cadena perpetua en una lengua que no entendemos cabalmente y mucho menos el lenguaje jurídico, que suele ser sumamente complicado, denso y repleto de tecnicismos y latinajos.

La defensa legal se ha vuelto una prioridad de las organizaciones indígenas. Los problemas de fondo, según Hamel y con quien concuerdo plenamente, son “1) el desconocimiento por parte de los indígenas de la ley, de sus procedimientos y, sobre todo, de sus lógicas culturales subyacentes; 2) el manejo casi inexistente del discurso jurídico, y 3) el dominio frecuentemente muy precario del español y de su código escrito.” (Hamel, 1995: 85).

En la Ley General de Lenguas Indígenas, actualmente en la Cámara de Diputados, existe una iniciativa para proveer la asistencia de interpretación y traducción en los juicios en que forman parte los hablantes de lenguas indígenas, lo que significa un buen avance en subsanar esta gran injusticia, aunque falta un reglamento que contemple la capacitación e institucionalización de estos programas para evitar la discontinuidad sexenal.

III. Conclusiones

Siempre es difícil tratar de concluir un trabajo, una publicación, con fenómenos dinámicos que aún no concluyen por su propia naturaleza, sino todo lo contrario; sin embargo, quisiera hacer varios comentarios a modo de reflexión:

1. Hace falta ver la migración y la educación bilingüe/intercultural como algo aditivo y no sustractivo, como una problemática *sui generis*.
2. Los obstáculos anteriormente descritos no son problemas localizados, rurales y/o urbanos, de un grupo étnico específico, o de una lengua equis, sino que permean toda la sociedad mexicana.
3. Hace falta para una verdadera educación intercultural, que sea en ambos sentidos, que los indígenas aprendan el español al mismo tiempo que conserven su lengua indígena y que los hispanohablantes se asomen a las culturas autóctonas de México y que comiencen a aprender estas lenguas, igual que el inglés, el francés, el alemán, etc.
4. Es importante la resignificación de las lenguas indígenas de México, una revitalización dinámica manifestada a través de la atribución de nuevas funciones, por ejemplo, la literatura escrita en lenguas indígenas, estudios lingüísticos sobre los hablantes y sus lenguas, la interpretación y traducción de lenguas indígenas dentro de la burocracia y el sistema de justicia, etc., como un nuevo campo de acción para estas lenguas tan desprestigiadas.
5. Hay una iniciativa de ley que ha salido de las comisiones unidas de Asuntos Indígenas y de Educación Pública para crear la ley general de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, la cual, entre otros puntos que coinciden con los planteamientos de este escrito, reconoce el derecho de los mexicanos de expresarse en la lengua indígena que hablen, sin restricciones políticas o sociales. De aprobarse el dictamen (falta el paso por las dos Cámaras), las lenguas indígenas serán válidas, al igual que el español, para cualquier asunto o trámite de carácter público o privado, de manera que habrá que ser vigilantes durante los meses venideros para saber si realmente hay voluntad política o no de dotar por primera vez a los hablantes de lenguas indígenas de sus plenos derechos como ciudadanos.

Bibliografía

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, *Boletín Informativo. Amnistía Internacional*, Sección Mexicana, A.C., 2001.
- Díaz-Couder, Ernesto, Reseña “Lingüística Human Rights. Overcoming Linguistic Discrimination”, en: *Alteridades. Derechos humanos lingüísticos en sociedades multiculturales*, UAM-Ixtapalapa, año 5, núm. 10, 1995, pp. 129-135.
- Hamel, Rainer Enrique, “Derechos lingüísticos”, en: *Derechos de los pueblos indios, Nueva Antropología*, México, vol. XIII, núm. 44, agosto, 1993, pp. 71-102.
- _____, “Conflictos entre lenguas y derechos humanos lingüísticos: perspectivas de análisis sociolingüístico”, en: *Alteridades. Derechos humanos lingüísticos en sociedades multiculturales*, UAM-Ixtapalapa, año 5, núm. 10, 1995, pp. 79-88.
- Hernández, Natalio, “La multiculturalidad y las lenguas indígenas”, en: *México Indígena, Nueva Época*, núm. 1, agosto, México, Instituto Nacional Indigenista, 2002, pp. 9-15.
- Kearney, Michael, “Desde el indigenismo a los derechos indígenas: etnicidad y política más allá de la mixteca”, en: *Migración y entidad, Nuevo Antropología*, México, vol. XIV, sep., 1994, pp. 49-67.
- Pellicer, Dora, “Derechos lingüísticos y supervivencia de las lenguas indígenas”, en: *Las causas sociales de la desaparición y del mantenimiento de las lenguas en las naciones de América*, Herzfeld, Anita y Yolanda Lastra (eds.), Universidad de Sonora, Hermosillo, 1999, pp. 2-19.
- Ramírez, Marcela, “Situación de vulnerabilidad de las niñas y los niños migrantes en México. Problemática para su acceso a una educación de calidad”, Del Río, Norma (ed.), *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, México, UAM-UNICEF, 2001, pp 55-78.
- _____, y Georganne Weller, “Conclusiones de la mesa sobre multiculturalidad”, Resumen presentado en el Foro: Invisibilidad y Conciencia. La Migración de Niñas y Niños Jornaleros Agrícolas en México, Rectoría de la UAM, México, 2002.
- Stavenhagen, Rodolfo, “Los derechos indígenas: nuevo enfoque del sistema internacional”, en: *Nuevos enfoques para el estudio de las etnias indígenas en México*, Warman, Arturo y Arturo Argueta (eds.), México, CIIH-UNAM, 1991, pp. 425-458.

Weller, Georganne, “Migración infantil. Explotación de la mano de obra y privación de los servicios educativos: el caso de los niños indígenas mexicanos en zonas mestizas, la población más vulnerable”, Del Río, Norma (ed.), *La infancia vulnerable de México en un mundo globalizado*, México, UAM-UNICEF, 2001, pp. 39-53.

v. Migración desde una perspectiva de género

Cruzando umbrales: La vivencia del embarazo en migrantes indocumentadas de origen nahua residentes en California

Sumario:

- I. Introducción
- II. Cruzando el bordo
- III. Aprendiendo cómo pasa la vida ahí

Cruzando umbrales: La vivencia del embarazo en migrantes indocumentadas de origen nahua residentes en California

María Eugenia D'Aubeterre Buznego

I. Introducción

Se estima que entre tres y tres y medio millones de mexicanos y mexicanas que residen en los Estados Unidos carecen de documentación migratoria (Cano, 2002); esta población indocumentada, sumada a los y las residentes legales de origen mexicano, genera enormes beneficios para las economías de ambos países.¹ Se ha dicho también que la migración mexicana a los Estados Unidos supone no sólo el cruce de fronteras geográficas, sino la inserción en una estructura de poder en una posición subordinada, que define a los y las trabajadoras migrantes en una condición de vulnerabilidad estructural y cultural.² Tal como lo

¹ Un estudio del Centro Selig de la Universidad de Georgia, divulgado por el diario *La Opinión de Los Ángeles*, reporta que mientras que el volumen de dólares por concepto de remesas que ingresaron a México tan sólo en el año 2001 alcanzó los diez mil millones de dólares, el volumen del nivel de consumo de esta población en el vecino país es 58 veces mayor. “El volumen de consumo (580 mil millones de dólares de los hispanoamericanos en Estados Unidos principalmente mexicanos y mexicano-estadunidenses) en 2001 resulta superior en alrededor de 35% a los cerca de 430 mil millones de dólares reportados cinco años atrás” (Fernández Vega, 2001).

² Bustamante (2001) advierte que la condición de vulnerabilidad de los migrantes extranjeros en los Estados Unidos comporta dos dimensiones: una vulnerabilidad estructural y una vulnerabilidad cultural. La primera de ella alude a una adscripción social que resulta en

advierte Bustamante (2001), esta vulnerabilidad se origina en la contradicción existente entre la noción clásica y la noción moderna de soberanía,³ agudizada en el contexto de la globalización de los estándares en materia de derechos humanos.

Creo que esta condición paradójica que comparten los indocumentados mexicanos en los Estados Unidos, atrapados en esta tensión hasta ahora irresuelta, adquiere matices particulares en el caso de las mujeres y que este hecho está íntimamente ligado a los atributos del cuerpo femenino, a la capacidad de embarazarse y procrear a un nuevo ser, al reconocimiento que hace el Estado de esta potencialidad genésica y a la naturalización del ejercicio social de la maternidad. La primera parte de este trabajo estará dedicada, precisamente, a poner en evidencia la ambigüedad que define la condición de las indocumentadas mexicanas al convertirse en madres en el vecino país. A tal fin, acudo a relatos y testimonios de migrantes indocumentadas en California y a los de sus madres y parientes residentes en la localidad de origen, San Miguel Acuexcomac, un pueblo campesino de raíz nahua, ubicado en el centro del estado de Puebla.

Trataré de ilustrar, asimismo, cómo se recrean conceptos y significados inscritos en la tradición del pensamiento mesoamericano, que dan sentido a las experiencias de la gestación bajo las nuevas condiciones de vida. El este de Los Ángeles y algunos condados aledaños y este pequeño pueblo de agricultores, asentado en las faldas de la cordillera

una carencia de poder; estima que el principal factor que condiciona tal vulnerabilidad en las personas de origen mexicano en los Estados Unidos es el color de su piel. La vulnerabilidad cultural consistiría en valores, creencias, mitos e ideologías existentes en el país que hospeda a los migrantes, que dan soporte y reproducen la vulnerabilidad estructural. Se trataría de una dimensión subjetiva (prejuicios étnicos, xenofobia, racismo) que, al interactuar con la dimensión objetiva, tal como el color de la piel, se refuerzan una y otra en el contexto de la relaciones establecidas entre los nacionales y los extranjeros.

³ Bustamante (2001) postula la existencia de una relación de oposición dialéctica entre ambas nociones. La noción clásica de soberanía supondría que todos los países tienen el derecho soberano de establecer distinciones sociolegales entre nacionales y migrantes extranjeros y de ejercer control sobre sus fronteras. Pero, a la vez, en el contexto de la globalización y como uno de sus resultantes, este ejercicio soberano estaría mediado en la actualidad por un proceso mundial de socialización de normas y valores derivados de la internacionalización de un número cada vez mayor de aspectos de nuestras vidas. En consecuencia, la noción moderna de soberanía se expresaría también en el acto soberano que supone el compromiso, por parte de las naciones democráticas, de aceptar y defender los derechos de todos los humanos, tal como fueron definidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

del Tentzo en el estado de Puebla, constituyen hoy los referentes geográficos en los que se organiza la trama de la vida social y cultural de esta comunidad que se reproduce en un espacio social transnacional.⁴ Concibo a las comunidades transnacionales, y no menos las familias transnacionales, a la manera que propone Ulf Hannerz (1998:161), vale decir, cómo esos “pequeños talleres” donde los individuos continúan trabajando asiduamente en la construcción y mantenimiento de la realidad social. Como veremos, el mantenimiento de estas conexiones sociales en un espacio social transnacional adquiere una importancia formidable en la reconstrucción de categorías primordiales que organizan y dotan de sentido la vivencia de los cambios corporales que comporta la gestación de un nuevo ser bajo las condiciones de incertidumbre que viven estas mujeres migrantes.

II. Cruzando el bordo

La incorporación de las migueleñas a este circuito migratorio transnacional se remonta apenas a una década. Forman parte de ese 26% de mujeres que, en promedio, en México, se desplazaron a los Estados Unidos entre los años de 1995 y 2000. Estos movimientos en la localidad son casi imperceptibles si nos atenemos a las estadísticas oficiales: de acuerdo al XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 un total de mil 226 personas residían en San Miguel Acuexcomac; en el año 2000 se registraba la cifra de mil 164 habitantes (INEGI: XII Censo General de Población y Vivienda).

Sin embargo, los cálculos de las autoridades locales resultan más sugerentes en la estimación cuantitativa del fenómeno. Las listas elaboradas para llevar el control de los contribuyentes activos de las festividades religiosas dedicadas a San Miguel Arcángel, patrono del lugar, reportan un total de 146 parejas, integradas por hombres y mujeres casados o unidos oriundos del pueblo y que residen de manera permanente en California, mayoritariamente en el Este de Los Ángeles y

⁴ Para Pries (1997:18) se trata de espacios sociales plurilocales o multisituados. Este concepto daría cuenta de “las importantes modificaciones cualitativas de los procesos migratorios internacionales, entre los que destaca el hecho de que estos desplazamientos humanos en el espacio ocurren cada vez menos en forma unidireccional y por única vez, sino constituyendo cada vez más, flujos pendulares, duraderos y diferenciados, que dan lugar a nuevas realidades sociales, por encima o más allá de la separación geográfica espacial de las regiones de procedencia o de llegada”.

en el condado de San Bernardino. No están incluidos en este cálculo los hijos menores de edad de estas parejas procreados allá o aquí, los jóvenes solteros de ambos sexos y, desde luego, tampoco a esos veteranos migrantes que, de manera oscilatoria, recorren este circuito desde inicios de los años ochenta mientras que, a la espera de sus regresos temporales, sus esposas permanecen en el pueblo. En este último grupo se concentra un reducido número de migrantes, escasamente unas cincuenta personas que cuentan con la codiciada *green card*.

Las jóvenes, en su gran mayoría indocumentadas,⁵ cruzan la frontera cuando rondan los 20 años, al mismo tiempo que se inician a la vida reproductiva; precisamente en esas edades en las que las mujeres, en el contexto del México rural, contraen su primera unión marital (UNIFEM-INEGI, 1995). Aunque casi siempre la pretensión es reunirse con maridos y familiares, aceleradamente se incorporan al mercado laboral. En Los Ángeles, al igual que los varones oriundos de San Miguel, integran una de esas cuatro categorías de personas que convergen en las llamadas “ciudades mundiales contemporáneas” (Hannerz, 1996): alternativamente se dedican al comercio informal, o logran ser contratados en precarios empleos en tiendas y supermercados, en restaurantes y casas particulares, en *sweet shop* y maquilas, bajo condiciones de extrema flexibilidad y desregulación laboral.⁶

En general, entre los hombres me topé con la opinión de que no tienen tiempo ni para enfermarse. Es casi un lujo, según afirman; por-

⁵ Hasta hace unos años, la migración femenina fue vista básica, si no exclusivamente, como una migración de reunificación familiar, pero hoy se sabe que de 1995 a 2000, en promedio, 26% de las personas que salieron a Estados Unidos fueron mujeres y que entre 1998 y 2000, de las mujeres que cruzaron la frontera como indocumentadas, 56% eran solteras y 39% jefas de familia.

⁶ Integran esa categoría habitantes procedentes del Tercer Mundo, que se desempeñan en trabajos de escasa retribución y de baja cualificación, situada en el extremo opuesto de la escala correspondiente a la primera categoría, integrada por profesionales y ejecutivos altamente calificados de las empresas transnacionales. La tercera categoría la integran personas especializadas en actividades de tipo “expresivo” (arte, moda, diseño, cine, etcétera) y la cuarta, los turistas. Afirma Hannerz (1996: 212) que las élites transnacionales son la clase dominante en estas ciudades mundiales que suelen requerir un tipo de servicios más amplios y variados, y los emigrantes del Tercer Mundo, no cualificados y con rentas bajas, cubren parte de ellos, hasta un cierto punto, a través de la economía sumergida. Los Ángeles y su cinturón es la mayor área metropolitana mexicana fuera de México, la segunda área metropolitana china fuera de China... la mayor área metropolitana coreana fuera de Corea, la mayor área metropolitana filipina fuera de Filipinas y la mayor área metropolitana vietnamita fuera de Vietnam”.

que la urgencia de mandar dinero para el pueblo y para la familia no se los permite, dice Tomás, un joven migrante de 28 años con esposa e hijos en el pueblo. Y cuando se enferman, acuden al *Medical*;⁷ o recurren a los servicios de emergencia del hospital Municipal. O como don Gabriel, un avezado comerciante de 58 años, que me dijo casi exculpándose de las acusaciones que pesan usualmente sobre los migrantes:

Yo que tengo papeles, yo ni me enfermo, y si me enfermo no quiero ir con el doctor. Yo nunca me he curado aquí, ni lo ocupo mi Medical; entonces por ese lado al gobierno gabacho yo no le he dado trabajo.

El mismo don Gabriel refiere que las enfermedades más frecuentes entre sus paisanos varones son el alcoholismo y sus diversas secuelas; otros mencionan a la diabetes y al sobrepeso, atribuido a los cambios en la dieta. El alcoholismo y la violencia entre varones son los responsables de las muertes ocurridas entre los que residen en California, de esos que regresan al pueblo con un pasaje pagado con las cooperas de sus paisanos para ser enterrados en la tierra en la que descansan sus ancestros. Así, mientras que el contacto de los varones migrantes con los servicios médicos ha sido, al parecer, bastante esporádico, las experiencias de las mujeres con las instituciones de asistencia social son más frecuentes y sostenidas.

Al rondar los 20 años, salvo raras excepciones, todas reportan haberse *enfermado de criatura*, y tanto aquellas que cuentan con uno o varios hijos/as nacidos en México, o al embarazarse y transformarse en madres en el vecino país, se han convertido, en mayor o menor grado, en beneficiarias de los programas estatales de salud materno infantil. A partir de sus potencialidades genésicas, gestantes, lactantes y madres

⁷ En los Estados Unidos, asevera Vázquez Cuevas (2001:251), la salud no es un derecho constitucional sino un privilegio, por ello el gobierno federal, a través del Departamento de Salud y Recursos Humanos, se encarga de administrar programas para el cuidado de la salud y servicios sociales como el Medicare y Medicaid, mientras que los estados se encargan de regular los servicios de salud. El Medicaid es un programa dirigido a personas de extrema necesidad, el Medicare atiende la salud de personas de edad avanzada e inhabilitados. El testimonio referido hace alusión al Medi-Cal/Programa de Servicios Médicos del Condado (CMSP, por sus siglas en inglés) administrado por el estado de California, (State of California, 1998).

de escolares, durante una etapa transitoria, pero fundamental, de su ciclo vital, serán reconocidas como sujetos de asistencia social, equiparadas a medias con las otras, con las madres-ciudadanas. Los testimonios de las mujeres revelan que el acceso oportuno a estos servicios y, por ende, el ejercicio de los derechos que lo legitiman, está mediado por una variada gama de factores: influyen la antigüedad de la residencia en el país, el capital social con que cuenten al momento de embarazarse y, desde luego, la condición migratoria.⁸

Los testimonios que presentaré a continuación constituyen fragmentos editados de relatos más extensos que pude grabar en la ciudad de Los Ángeles, en marzo del 2002, a mujeres originarias de San Miguel Acuexcomac; aluden a sus primeras experiencias como usuarias de los servicios de salud al embarazarse en el vecino país. Estos relatos están anclados temporalmente a mediados de los años noventa, precisamente en los años en los que las iniciativas de los sectores más conservadores para lograr la aprobación de la Propuesta 187 exacerban la xenofobia hacia los migrantes de origen mexicano. Como se recordará, el principal objetivo de la Propuesta 187, votada en noviembre de 1994, era prevenir que los migrantes ilegales en los Estados Unidos recibieran los beneficios de los servicios públicos en el Estado de California,⁹ así como establecer los mecanismos orientados a la expulsión de todos los indocumentados de este estado (Bustamante, 2001: 8).

⁸ Otros estudios han mostrado, asimismo, las repercusiones de la condición migratoria en el acceso a los servicios de salud infantil. E. Richard Brown *et al.* (1998) analizan la relación entre carencia de seguro, inmigración y ciudadanía, a tal propósito comparan la cobertura de salud con la que cuentan niños inmigrantes de origen mexicano, niños que cuentan con la ciudadanía con uno o los dos padres inmigrantes, y niños estadounidenses con padres nacidos en ese país pero de origen mexicano. Los resultados muestran que los niños inmigrantes y los hijos de padres inmigrantes tienen un riesgo mayor de carecer de una cobertura de salud adecuada.

⁹ Un antecedente inmediato de esta Proposición fue una ley aprobada hace más de 20 años en el Estado de Texas, que negaba la educación elemental a los niños que no fueran documentados en su residencia, a menos que pagaran colegiatura completa. Refiere González Oropeza (2002: 10-11) que “[el] Ministro Williams J. Brennan escribió la resolución de la Suprema Corte en el caso que se argumentó contra esta ley discriminatoria, *Plyler vs. Doe*, (457 US 202, 1982) [...] para Brennan y la mayoría de la Corte, los extranjeros, aunque sean indocumentados, son personas para los efectos de los derechos humanos, y están protegidos en todos sus derechos derivados del debido proceso legal, contenidos en las Enmiendas Quinta y Decimocuarta. Particularmente esta última Enmienda, prosigue la resolución Brennan, protege a los niños de padres indocumentados a través de la cláusula de protección igualitaria de la ley. La Propuesta 187 aprobada en referéndum por el Estado de California el 8 de noviembre de 1994, era aún más

III. Aprendiendo cómo pasa la vida ahí

Marcela tenía 22 años cuando tomó su primer avión a Tijuana, en enero de 1996. Tras ser aprehendida por la Patrulla Fronteriza y deportada a México, en un segundo intento logró internarse en los Estados Unidos. En cambio, su pequeño hijo Cristóbal, nacido en San Miguel tres años antes, *pasó por la línea* con documentos *chuecos*. Madre e hijo se instalaron entonces en El Monte, a pocos kilómetros de la ciudad de Los Ángeles, donde residía Pedro, su marido:

Allá trimeaba yo, –recuerda Marcela– la ropa que la acaban de coser y tiene su hilo de la máquina, se corta bien chiquito, eso es trimear.¹⁰ Al frente estaba la fábrica y me ofreció una señora, ahí te invitamos para trabajar, vente. Yo no quería, mi niño estaba chiquito. Pero la señora trabajaba solita en su casa, la fábrica estaba así, cerquita. Y ya me pagaba 40 dólares a la semana, dependiendo de lo que yo hiciera, pagaban la pieza de cinco centavos, de 10 centavos, dependiendo de la pieza, a veces ganaba yo 80 dólares a la semana. Pero ya después me puse a vender elotes, porque a veces ganaba yo 80 dólares diarios. Hoy ya no hay tanta necesidad como antes, estábamos tan jodidos en ese tiempo, no había trabajo, por más que buscáramos no dan trabajo, hasta que entró aquel gobernador después de Wilson, ese Davies, ya cuando entró ya hubo. Toda la gente que había indocumentada estaba vendiendo elotes, mi hermano que tenía papeles también no tenía trabajo. A los ocho meses de estar ahí, en El Monte, fue cuando yo aborté. No supe aplicar para el Medical, ni para la aseguranza, yo no sabía que era gratis, que todo el gobierno paga. Entonces yo pagué 500 dólares. No supe ni que pasó, cuando amanecí estaba yo bien sangrada, me estaba desangrado por dentro,

discriminatoria, pues prohibía a esta minoría ‘ilegal’ el disfrute de cualquier beneficio o servicio público ofertado por el Estado de California. “Un litisconsorcio de cinco diferentes actores se formó para atacar ante la justicia federal esta Propuesta y un interdicto fue emitido para evitar que entrara en vigor desde el 14 de diciembre de 1994. Adicionalmente, una organización no gubernamental que se ha distinguido por abogar en la defensa de los derechos humanos de la población de origen hispano en ese país, la *League of United Latin American Citizens* (LULAC) puso a prueba la constitucionalidad de la Propuesta 187 en Mayo de 1995, (LULAC vs. Wilson 1995 WL 699583 C.D. Cal)”.

¹⁰ Del inglés trimming: accesorios, recortes, ribete, desbastadura.

estuve como tres horas sangrando porque no sabía ni donde estaba el hospital de emergencia. Entonces mi esposo le habló a mi papá y le dijo que me trajera para Los Ángeles de emergencia, rapidito, rapidito son como 20 minutos en el free way. Cuando llegué al hospital, luego no hablaban español y ahí me estaban entrevistando, cuando vieron que la sangre ya me estaba escurriendo al piso me llevaron rápido al quirófano, y me pusieron las inyecciones. Y entonces ya volví, me pusieron la ráquea para expulsar la placenta. Ya me controlé y me dijeron que tenía que pagar 530 dólares. Y como al mes va llegando un papelote que debía yo 2,300 dólares del hospital. Yo no sabía nada de cómo pasaba la vida ahí, no conocía yo a nadie, entonces cuando pasó eso no vivía ahí mi sangre, los de aquí de San Miguel, que son mis primas no habían llegado, no sabía ni por dónde andaban ni por dónde andaba yo. Entonces la señora esa que me invitó a trabajar, allá en El Monte, que me dice, ahí está el teléfono, si quieres llama. Llamé para saber cuanto dinero tengo que pagar, soy de bajo recursos, entonces usted califica para el Medical, me dice, un programa para gente de bajos recursos que lo ayuda, con problemas como usted que no tiene dinero, lo paga usted en pagos según pueda, por semana o por mes. ¿Entonces en cuanto años voy a pagar los dos mil? Tuve que aprender por mí misma, busco a un trabajador social y que me entrevista para aplicar para el Medical, me dieron mi tarjeta, y ya la metió en la computadora, y ya se borró mi cuenta. Según dice mi mamá, el aborto fue porque me corté el pelo, no más porque estaba yo enfadada, así, y me lo corté. (Marcela, 28 años, marzo de 2002).

Durante su tercer embarazo, Marcela dispuso de la cobertura del *Medical*, haber procreado a un nuevo ser en suelo californiano la hizo acreedora de las subvenciones del *welfare* que destinaba al pago de la renta de la casa, contaba asimismo con la cobertura de los programas de asistencia a las gestantes, lactantes y madres de hijos menores de cinco años;¹¹ el estado vigila ahora el debido desempeño de Marcela como madre de un ciudadano estadounidense:

¹¹ Se trata del WIC (Women, Infant and Children) o Programa de Nutrición Suplemental Especial para Mujeres, Bebés y Niños. “El Programa WIC es solamente para mujeres que

Aquí le ayudan por los niños, por Samuel tiene derecho de que me están dando 319 de dinero mensuales del welfare, es para gente pobre y de stamps foods me daban 70 o 130 dólares, depende de cuanto gane mi esposo. Dan estampillas, voy para la marqueta y compro cosas de comida y el dinero es para la renta o para cualquier cosa que necesita el niño. El trabajador social va a la casa y tiene uno que tener todo en orden, la casa limpia, el niño limpio, hay un programa que se llama el WIC, que le ven el peso y la estatura al niño, va al doctor y le dicen, ¿sabe qué?, está desnutrido. Mis niños tienen casi los mismos derechos, por el más grandecito, bueno, si voy al Medical pago sólo el 25 por ciento, lo otro lo pone el gobierno. Si me voy para México Samuel eso ya todo lo pierde, su país es aquí, en cambio al mayor le digo, tú como no es tu país a lo mejor no te vas a querer quedar, aunque quién sabe, ese Wilson no daba tanta ayuda para los migrantes, ahora parece que dicen que van a hacer leyes más buenas. (Marcela, marzo 2002).

El asunto tiene varias facetas, quiero referirme sólo a algunas de ellas. En primer término, cabe resaltar que en la relación que entablan con el Estado, las inmigrantes se asumen y construyen sus nuevas identidades en el vecino país básicamente como madres y como pobres, siempre sospechosas por esta última condición de defraudar al Estado.¹² Se

están embarazadas o amamantando, bebés y niños menores de cinco años, quienes corren el riesgo de tener un problema médico debido a que requieren de una dieta especial” (*State of California*, 1998). Las mujeres acceden a este programa a través del Departamento de Salud del condado.

¹² En un documento de la Agencia de Salud del Estado de California, en el que se resume la información acerca de los derechos y responsabilidades que deben asumir los beneficiarios de los programas de asistencia administrados por este estado, se advierte que entre las responsabilidades la persona que hace la aplicación: “Tiene que firmar bajo pena de perjurio, que cada miembro de su grupo que solicita asistencia monetaria y estampillas para comida es ciudadano o nacional de los Estados Unidos, o está aquí como inmigrante legal. La información que usted nos dé será verificada con el Servicio de Inmigración y Naturalización (UNS) de los EU. La información que recibamos del INS puede afectar su elegibilidad”, más adelante se añade: “La información que el INS reciba para verificar la situación migratoria del solicitante solamente se puede usar para determinar la elegibilidad para *Medi-Cal/CMSP* (Programa de Servicios Médicos del Condado) administrado por el Estado y no se podrá usar para hacer cumplir las leyes de inmigración, a menos que usted esté cometiendo fraude” (*State of California*, 1998).

trata, a mi parecer, de una relación oblicua, mediada por el producto de sus vientres; percibidas como úteros/contenedores de ciudadanos en ciernes, las indocumentadas carecen de derechos por sí mismas, de manera autónoma y, tal como acontece con todas las pobres que aspiran calificar para obtener estos subsidios, deberán refrendar su elegibilidad para ser beneficiarias de estas ayudas ajustándose a la ecuación patriarcal *mujer=madre* y más aún, buenas madres. En la lógica patriarcal, ya se sabe, la mujer es totalmente mujer sólo cuando es madre; el concepto de madre, ha dicho acertadamente Norma Ferro (1989), es más restrictivo que el concepto de mujer. Ser mujer implica una pluralidad de potencialidades, que incluye, entre otras, la de ser madre, definirla exclusivamente como tal supone una visión unidimensional del ser social de las mujeres.

Pero, al mismo tiempo, no puede subestimarse la importancia que tienen estas subvenciones económicas, no sólo en términos del bienestar material de ellas y sus hijos; disponer y administrar estos recursos puede colocarlas en una posición de mayor equidad con respecto a maridos o amasios y disminuir su dependencia vital con respecto a los varones; esta faceta paradójica de las políticas del estado de bienestar llevó a concebirlo como una arena de la lucha feminista y de clase; Zillah Einsentein, por ejemplo, sostuvo que la intervención del estado de bienestar en la vida familiar potencialmente podía subvertir al capitalismo, al liberalismo y al patriarcado (Abramovitz, 1991:36).

Un tercer aspecto de esta condición ambigua es la vivencia de la contradicción existente entre las identidades como madres y las identidades como trabajadoras. Si como madres y administradoras de los recursos de los programas asistenciales se benefician aunque sea a contrapelo y transitoriamente de los derechos reconocidos a sus hijos por haber nacido en el territorio de la vecina nación, como trabajadoras indocumentadas, en cambio, seguirán siendo criminalizadas, sujetas de persecución y deportación. Para ellas trabajar equivale no sólo a percibir ingresos, sino también a saberse fuera de la ley, contravenir no sólo disposiciones migratorias sino, a veces, normas y estatutos en materia laboral, de salud pública, etcétera. Los desencuentros con la policía y autoridades sanitarias de la ciudad, las multas y persecuciones de que son objeto forman parte de la vida cotidiana de las migueleñas en el este de Los Ángeles, de esas que han

encontrado en la venta de frutas y alimentos en calles y parques de la gran ciudad una opción para proveer a sus hogares en California y a los familiares que han dejado en el lejano terruño, en el estado de Puebla.

Reconocidas como madres, pero vulneradas en sus derechos humanos y laborales, cuando reingresan al territorio estadounidense en compañía de sus hijos procedentes de México, se ven obligadas a encargarlos a otros adultos que sí cuenten con la documentación requerida por las autoridades migratorias estadounidenses en la frontera con Tijuana. Así, mientras que hijos e hijas de las indocumentadas nacidos en los Estados Unidos pasarán por la línea, ellas, en cambio, tendrán que acudir a los servicios de los *coyotes* y afrontar los peligros de morir en el cerro. Expondrán sus vidas, de nueva cuenta, en el cruce de la frontera más vigilada del planeta, para seguir garantizando a sus pequeños el disfrute de una serie de beneficios en materia de salud, alimentación y educación inexistentes en su pueblo. Un sinfín de fronteras simbólicas y políticas separan a las indocumentadas de estos llamados “hijos anclas” (Fresnedas, 2001) aunque compartan con ellos un mismo techo y ejerzan su tutela. Pero, además, procrear y parir hijos en el vecino país supone para ellas reorganizar prácticas y sistemas de representaciones que encauzan su conversión en madres, ajustadas a los nuevos escenarios de vida.

La experiencia del embarazo, afirma Jean L. Cohen (2001: 379), “constituye un cambio fundamental en la organización corporal (*embodiment*) de la mujer, en los niveles físico, emocional y simbólico y, en consecuencia, en su identidad y el sentido que pueda tener de sí misma”. En estos momentos cruciales de su ciclo vital, pese a la distancia geográfica, madres, suegras y parientas siguen transmitiendo a las hijas migrantes sus saberes sobre la vida, sobre los cambios que se suceden en el cuerpo femenino gestante, sobre los peligros que lo acechan; y así, circulan en este nuevo espacio de vida, entre dos mundos dispares, recomendaciones, consejos y cuidados; se recrean tabúes y prácticas curativas inscritas en la cosmovisión nahua.

Del lado mexicano de la frontera, en San Miguel Acuexcomac, a miles de kilómetros de distancia de Los Ángeles, Doña Celia vivió con angustia los avatares del parto fallido de su hija Marcela, atribuido al corte de la larga cabellera de la joven mujer. Al entrevistarla, Doña

Celia evocó estas causas, claramente asociadas a la pérdida del *tonalli*, energía vital que tiene su asiento en la cabeza:¹³

Se había cortado su pelo, –me dijo doña Celia– abortó porque le quitó la fuerza, el cabello es la fuerza de nuestra cintura, el pelo come mucho, lo que usted come se lo está usted pasando al pelo, por eso a ella le dije cuando me habló por teléfono: “loca, te lo cortaste, ora ahí tienes, no te ayudó nada, por eso te mataba tu cintura, porque el pelo te lo cortaste le quitó la fuerza”.

Si de una vez está usted pelona, no deja crecer su pelo, entonces no le duele a usted nada, pero si usted se lo corta el pelo, entonces le viene eso. Porque su energía de usted, de su cabeza, todo lo tiene usted completo, y ya cortándome el pelo, ya no, ya le quitó usted, por eso el niño ya no tuvo resistencia, se cae.

Procreadoras y responsables de la crianza de hijos e hijas nacidos a ambos lados de la frontera norte, esta primera generación de migrantes al desplazarse de uno a otro mundo, enfrenta múltiples dilemas culturales, a menudo este cruce de caminos desafía sus nociones acerca del cuerpo, sus propiedades, cambios de estado y fluidos, categorías primordiales que, a la manera de los *habitus* que postula Bourdieu (1999), dan sentido a las vivencias del embarazo, del parto, bajo las nuevas circunstancias de vida, inscribiéndolas en un orden dotado de sentido.

A semejanza de Marcela, tras el reencuentro con su marido en California en 1993, Cristina se embarazó de su tercer hijo; también en este caso, se cruzan en el relato de esta mujer la alusión a la incertidumbre que rodea a su nueva vida como indocumentada y las explicaciones del discurso médico, superpuestas a los vagos recuerdos de

¹³ En las concepciones prehispánicas acerca del cuerpo en relación con la sociedad y el universo, López Austin identifica tres entidades anímicas, el *tonalli* que tenía su asiento en la cabeza, el *teyolia* en el corazón y el *ihíyotl* en el hígado. Aramoni (1990) emplea el término principio energético para referirlas y eran portadoras y transmisoras de la energía humana y también receptoras de la energía divina y siguen desempeñando, al igual que en la antigüedad, un papel primordial en cuanto a la enfermedad, a la muerte y al control social se refiere. *Tona* es calor, vida, energía. El *tonalli* puede separarse del cuerpo por razones de orden accidental o intencional. Dado que el cabello servía de cobertura y protección, con el cabello se tenían grandes cuidados en la época prehispánica, se le consideraba impregnado de la energía divina. Fagetti (1998) ha analizado los cuidados y tabúes que rodean al puerperio en San Miguel Acuecomac, entre ellos la prohibición de peinarse que deben de seguir las mujeres tras el alumbramiento.

las prácticas curativas seguidas en el pueblo de origen para prevenir los abortos, saberes y cuidados a los que Cristina intentó allegarse acudiendo a su madre, residente en San Miguel:

Más antes de que tuviera yo a mi tercera niña, recién que yo me vine para acá, casi luego me embaracé. Pero de ése me dijeron que como yo venía de México bien débil, venía con anemia, entonces el baby no alcanzó a desarrollarse, entonces por eso se me vino y aborté. Ese día el problema estuvo en que estuve sangrando mucho tiempo, dos semanas, pero como viene uno de allá de México, ni sabe uno todavía ni como son las cosas aquí; no sabía, la verdad, si me iban a dar tratamiento. Ya después me dijeron, señora se hubiera venido usted luego que empezó a sangrar, a lo mejor se lo íbamos a detener. Ya orita ya perdí dos, en el segundo hasta llamé a mi mamá, que qué medicina me daba. Ve usted que allí en el pueblo dicen que hierve las palmitas de las casas, de las cuatro esquinas, y que se lo hierven y se lo toma uno lo del perro. Pero aquí en Los Ángeles, ¿a dónde agarro eso? Aquí no hay. Y no, se me vino ese aborto (Cristina, 32 años, marzo 2002).

Las indicaciones proporcionadas a la distancia por su madre aluden a dos de los tratamientos prescritos a las mujeres en San Miguel Acuexcomac cuando son víctimas de los antojos,¹⁴ o de un fuerte aire, aflicciones que pueden poner en riesgo el curso del embarazo. Para el tratamiento del aire, síndrome de afiliación cultural de compleja etiología,¹⁵ se recomienda sahumar a la enferma:

Porque por aire se puede perder el bebé, a veces salen al campo, y hay personas que se limpian con hierbas así y las tiran, y pasa la enferma y recoge ese mal aire, y a veces se pone bien mala. Entonces la facultativa las sabuma, ella tenía su casita de palma, va y

¹⁴ Véase Fagetti (1998) para una interesante interpretación de las causas de los “antojos” en esta comunidad.

¹⁵ La antropología médica suele designar a los “complejos mórbidos” diferentes de los elaborados por la medicina académica, como “síndromes de afiliación cultural”. En esta definición se incluyen aquellos complejos mórbidos que son percibidos, clasificados y tratados conforme a claves culturales propias del grupo y en los que es evidente la apelación a procedimientos de eficacia simbólica para lograr la recuperación del enfermo (Zolla, *et al.*, 1988 en González Montes, 1998:36).

quita la palma seca de las cuatro esquinas de la casa, va y lo corta unas pelusas del marrano negro, traí ella su tepalcate, va a traer un buen tanto de lumbre con el tepalcate, y lo echa todo lo de las palmas que le quitó a las cuatro esquinas, el ojiate y la pelusa de marrano y se los echa a la lumbre, y órale pásate de un lado a otro de cruz, tiene que pasar encima de esa lumbre y todo eso entra en el cuerpo de ella, y hasta que sude el cuerpo. Con eso ya. Hay personas que cuando sí tienen aire fuerte hasta empiezan a desvariar (Sara, 40 años, San Miguel Acuexcomac, junio 2002).

Para las amenazas de aborto originadas por los antojos se prescribe, en cambio, ingerir una infusión de agua hervida con la que previamente se ha limpiado el hocico de un perro; a esta preparación conviene añadir también, según me explicó otra mujer, una porción de agua con la que se ha lavado la llamada “trompa” del temascal o baño de vapor, de origen prehispánico, lugar de rituales terapéuticos y de iniciación de las *aliviadas* de parto. Fagetti (1998) ha analizado la asociación entre este recinto oscuro y húmedo y la cavidad uterina en su calidad de lugares de fertilidad:

Del temascal se lava su trompa, a donde entramos, pero la piedra de arriba, se la lava aquí, enfrente, que escurra el agua en el traste, se pone a hervir y ya se lo bebe uno. Si quiere quedarse la criatura, si no, pues pronto lo echa usted al suelo. Eso le dije a la Cristina, pero allá dicen que las tienen que curar para que no los tiren.

En suma, embarazarse y parir en el vecino país no sólo ha repercutido en la salud reproductiva de estas mujeres y comportado un sinfín de paradojas en términos de sus identidades frente al estado sino que, en más de un sentido, esta experiencia conlleva la conmoción de nociones fundamentales que atañen a los estados del cuerpo y a las acciones que pueden poner en riesgo su equilibrio vital. Tal es el caso de las nociones de frío y calor, ampliamente analizadas por los estudiosos de la cosmovisión nahua (López Austin, 1980). Mientras que en la localidad de origen ingerir agua cruda y fría después del alumbramiento constituye uno de los tabúes puerperales, cuya violación puede acarrear nefastas consecuencias para la recién aliviada de parto, para las

que han parido en California es cosa usual; no obstante, relatan esta experiencia casi a la manera de una proeza. El relato de Marcela ilustra este tópico:

Después de Jennifer usé el método de las pastillas, pero no me sirvieron y lo que hice es que me cuidé con la inyección cuatro años, cada tres meses es la inyección. Aquí todo es gratis, usted aquí va y tiene su inyección, con una tarjeta igual a esta, pero verde, yo lo usé cuatro años para planificar. Para bañarse, aquí no hay temascales, entonces con mi Jennifer no me cerraron, y allá usted ve que cuando nace un beibi, lo que va uno a comer es, si es posible, un caldo de pollo, nada más, y después lo que dios socorra. En un mes o dos meses no va a hacer nada, guarda uno mucho reposo, no va a hacer nada porque se va a hacer caxanes, pero es que allá se alivia uno al estilo animal, no más casi nace el baby a la voluntad de Dios, aquí no, porque desde que el baby no ha nacido, él ya está en tratamiento, y para uno también. Cuando tiene uno el parto le ponen sus inyecciones, le dan su suero y listo. Si lo tuvo normal un día no más, al otro día, al mediodía, ya sale del hospital, no anda uno como allá, amarrado la cabeza. En San Miguel se acostumbra que su agua hervida, y no sé qué tantos, aquí ya nació el baby y le preguntan a usted si va a comer, o qué es lo que quiere comer, y ya le ponen su jarra de agua hasta con hielo, y allá, en el pueblo, caliente y hervida. Ella nació en agosto, en tiempo de calor, y me fueron a dejar una jarra así de grande de agua con hielo. Luego me fui a mi casa, no salimos juntas, la niña se quedó dos días porque estaba en la incubadora, me dijeron que le faltaba color. Le hablé a Juan que ya iba a salir, me hizo él un caldo de pollo, ya comimos, hice mi quehacer y como si nada. (Cristina, 32 años, marzo 2002).

Para concluir, sólo quiero acotar un par de cosas: sin duda alguna estas experiencias institucionales ligadas al embarazo y al ejercicio de la maternidad en los Estados Unidos permiten avizorar cambios fundamentales en las identidades de estas mujeres migrantes con respecto a la generación precedente, cambios en las representaciones acerca de la maternidad, el número ideal de hijos, prácticas terapéuticas y de crianza; y es innegable que la migración al norte ha favorecido también una mayor capacidad y habilidad para controlar su vida reproductiva.

Pero, simultáneamente, tal y como lo han sido siempre, el embarazo y el parto, además de eventos fisiológicos, son acontecimientos sociales que ahora, dada la reproducción de esta comunidad en un espacio transnacional, repercuten no sólo en el ritmo de vida del grupo familiar más íntimo que comparte la residencia al otro lado de la frontera sino que, al mismo tiempo, despiertan expectativas y emociones de aquéllos lejanos en el espacio, pero cercanos en el terreno de los afectos. Y, ya se sabe, la vulnerabilidad estructural y cultural (Bustamente, 2001) de estas poblaciones migrantes alienta estas conexiones. Al igual que la muerte y otros tránsitos en el ciclo vital y de los grupos domésticos, la experiencia del embarazo y el parto representan hoy ocasiones que propician la reapropiación y resignificación de categorías y prácticas culturales que, al circular en estos nuevos espacios sociales transnacionales, dejan de ser patrimonio exclusivo de las localidades y regiones de origen y destino, poniendo en jaque el binomio geografía-cultura. Atinadamente, Hannerz (1998:161) ha señalado que en estas arenas de relaciones transnacionales podemos “dar por sentado que hay una negociación de significados, valores y formas simbólicas bastante continua; esto incluye tanto las culturas del lugar anterior, como las del nuevo, a la vez que la experiencia intensa de la discontinuidad y de la ruptura vivida por los emigrantes”.

Así, a pesar de que Cristina al *aliviarse* de su última hija nacida en California transgrede una serie de tabúes puerperales, enseguida solicitó a sus padres, residentes en San Miguel, un frasquito de gotas *para curar el espanto* que alteraba el sueño de la recién nacida, además de un rebozo para llevarla en su espalda durante sus jornadas como vendedora ambulante, allá en Los Ángeles:

El hombre que me lo vendió el rebozo dice que está difícil, —me dijo don Anselmo, padre de Cristina— que ora no más se está observando puro rebozo de estambre. Pero no, mi hija que está en Los Angeles me habló, que le mande yo un rebozo, pero de los de bolita, de los que usaban los antiguas, nuestros antepasados, ¿cree usted que vale 750 pesos?

Bibliografía

- Abramovitz, Mimi, *Regulating the lives of Women: Social Welfare Policy from Colonial Times to the present*, Boston, MA, South End Press, 1991.
- Aramoni, Ma. Elena, *Talokan tata, talokan nana: nuestras raíces*, México, CNCA, 1990.
- Brown, E. Richard *et al.*, "Access to Health Insurance and Health Care for Mexican American Children in Immigrant Families", en: *Crossings. Mexican Immigration in Interdisciplinary Perspectives*, Marcelo M. Suárez O. (ed.), Harvard University, D. Rockefeller Center for Latin American Studies, 1998, pp. 227-247.
- Bourdieu, *La dominación masculina*, Anagrama, 1999.
- Bustamante, Jorge A., "Proposition 187 and Operation Gatekeeper: Cases for the Sociology of International Migration and Human Rights", en: *Migraciones Internacionales*, México, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 2001, pp. 7-34.
- Cano, Arturo, "Paisanos en Estados Unidos: cuántos, cómo, dónde. Hacia una geografía del otro México", Masiosare, Política y Sociedad en *La Jornada*, México, domingo 23 de junio, 2002, núm. 235, pp. 3-5.
- Cohen, Jean L., "Para pensar de nuevo la privacidad: la autonomía, la identidad y la controversia sobre el aborto", en: *Ciudadanía y feminismo: Compilación de ensayos aparecidos en Debate Feminista*, México, IFE/UNIFEM, 2001, pp. 341-385.
- Fagetti; Antonella, *Tentzonhuehue. El simbolismo del cuerpo y la naturaleza*, México, BUAP, Plaza y Valdés, 1998.
- Fernández-Vega, Carlos, 2002, "México, S.A.", *La Jornada*, viernes 26 de julio, 1998, p. 24.
- Fresneda Sierra, Javier, 2001, "Redefinición de las relaciones familiares en el proceso migratorio ecuatoriano a España", *Migraciones Internacionales*, México, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 1, núm. 1, julio-diciembre, 1998, pp. 135-144.
- González Montes, Soledad, "La violencia doméstica y sus repercusiones en la salud reproductiva en una zona indígena", en: *Los silencios de la salud reproductiva: Violencia, sexualidad y derechos reproductivos*, México, Fundación Mc. Arthur/Asociación Mexicana de Población, 1998, pp. 17-54.

- González Oropeza, Manuel, “Las minorías transfronterizas: los extranjeros indocumentados en los Estados Unidos del Norte”, en: *Lex, Difusión y análisis*, México, mayo, núm. 83, 2002, pp. 5-12.
- Hannerz, Ulf, “Conexiones transnacionales. Cultura, gente, lugares”, Madrid, Cátedra, 1998.
- State of California, Healt and Welfare Agency, *Derechos, responsabilidades y otra información importante* (en relación a la asistencia monetaria y a los Programas de Estampillas para Comida, y/o Medi-Cal/Programa de Servicios Médicos del Condado (CMSP) administrado por el Estado, Sacramento, California, CA 2/DFA 285-A2/MC210.
- Vázquez Galán, Belem y T. E. Cueva Luna, “Salud y maternidad en la frontera México-Estados Unidos: el caso de la región Matamoros-Brownsville”, en: *Frontera Norte*, México, vol. 13, núm. esp.: 2, 2001, pp. 243-281.

Género y migración

Sumario:

- I. Introducción
- II. El género modifica la migración,
la migración modifica el género
- III. Propuestas

Género y migración

Martha Villarreal

*Si se los mira con atención, cada uno de los nuestros es
condenadamente parecido a uno de los otros: y viceversa.*
Hans Magnus Enzensberger¹

I. Introducción

Exponer el tema de la migración desde una perspectiva de género resulta un reto para mí. *Sin Fronteras*, la organización civil de la cual formo parte, está dedicada a promover y defender los derechos humanos de los migrantes y los refugiados. En tanto que promotores de los derechos humanos, la igualdad es un principio que nos rige y por ello nuestros programas se dirigen indistintamente a la atención de mujeres y hombres.

Sin embargo, por haberlo constatado a través de seis años de experiencia, estamos conscientes de que el estado de vulnerabilidad que caracteriza a los migrantes, se encrudece cuando de mujeres y niños se trata.

Creo que para comprender la vulnerabilidad a que me refiero es necesario exponer ante ustedes algunos elementos constantes en la migración. Primeramente, sin pretender agotarlo, quisiera contextualizar el tema de la migración. La migración es un fenómeno que ha estado presente durante el desarrollo de la vida en sociedad. Ciertamente

¹ “Soliloquio de un perplejo”, en: *Letras Libres*, Octubre 2000, México, p. 12.

siempre se ha visto afectado, en sus razones y destinos, por las estructuras dominantes de producción. Es notorio que, quizá por la estructura económica actual, irónicamente, de comercio sin fronteras –globalizado–, la presión sobre la movilización de la población se ha incrementado. En efecto, un creciente número de personas resienten la exclusión o marginación de los beneficios del sistema económico internacional.

El nuevo sistema económico nos lleva a replantear y asignar un significado diferente a las migraciones, antes incluso vituperadas, y rechazarlas. Se desprecia al migrante, se agotan los espacios, para quien en su propia tierra no encontró oportunidades. Las personas que emigran encuentran cerradas para ellas las fronteras que se han abierto a los bienes, al comercio.

Se olvida, por la corta memoria histórica, que las migraciones, el flujo de las culturas, enriquece, como lo ha venido haciendo, el conjunto de nuestra civilización. Por el contrario, se toma por cierto el prejuicio de que los migrantes llegan a un país a empobrecerlo, a invadir. Ya no se abren las puertas, ahora se construyen murallas, se levantan cercos dobles e incluso triples. Se propicia la muerte de cientos de personas al año, quienes salen de sus países, paradójicamente, buscando vida.

Se desprecia al migrante, porque sólo así se justifica la discriminación, la mayor explotación. Muestra de ello es la diferenciación en el precio de la mano de obra entre el migrante y el local. Las condiciones distintas entre el trato al propio y al ajeno. Y no es sólo en el mercado sino en las instituciones que se marca la diferencia; el poder judicial estadounidense, por ejemplo, ha decidido no proteger legalmente al trabajador migrante indocumentado.

El migrante está solo en su pobreza, en su lucha por sobrevivir, por ganarse el sustento diario. El migrante, a diferencia de otros grupos vulnerables, carece, por ser visto como “de fuera”, del soporte social de los que en cierto lugar se identifican como los mismos, como parte de un grupo social vulnerado. El grupo al que perteneció está muy lejos, esperando la llegada de su apoyo económico. No tiene un grupo al cual unirse. Su movilidad se marca por la inestabilidad de su futuro. La pertenencia es sólo a una categoría de miembros dispersos.

Esta condición lo deja en desamparo, dificulta su acceso a los servicios públicos, vuelve prohibitivo el goce de sus derechos, amén de los

riesgos que el propio trayecto representa. Los migrantes sufren violencia. Desde la sistémica que les obliga a abandonar su lugar de origen, hasta la institucionalizada por los países de destino y tránsito. Los gobiernos, en un intento vano por detener los flujos, instrumentan programas u operaciones de evidente agresión hacia los migrantes.

La falta de representatividad en las sociedades receptoras, propicia la indiferencia ante la violencia que los cuerpos policiacos ejercen contra los migrantes, se soslaya la existencia de grupos racistas, se establecen políticas que conllevan violencia institucionalizada.

Nuestros migrantes, como los otros, los que nos llegan, enfrentan diariamente los riesgos del movimiento, sufren violencia. Entre ellos encontramos, contrario de la creencia general, mujeres.

Las mujeres comparten con los hombres los motivos para migrar, pero soportan más penurias que ellos. Algunas investigaciones² arrojan que las mujeres que participan en la migración internacional en la frontera sur de México con la intención de obtener trabajo, se adentran a la zona del Soconusco, mayormente documentadas como trabajadoras agrícolas temporales, siempre con menor ingreso del que recibe por igual trabajo un migrante hombre. El servicio doméstico, generalmente indocumentado, es fuente de trabajo para las migrantes centro-americanas en nuestro país. Las condiciones de trabajo en este sector son indignantes, los maltratos y la degradación, discriminantes, sin embargo no son limitativas a la trabajadora extranjera, nuestras propias nacionales las sufren.

El trabajo sexual y las trabajadoras de los bares en la frontera sur (Ciudad Hidalgo, Cacahotán, Puerto Madero y Tapachula), deben recibir especial atención por parte de las autoridades y de las propias organizaciones civiles. ¿Se involucran “voluntariamente” para conseguir recursos económicos que les permitan proseguir su tránsito hacia Estados Unidos o se encuentran ejerciendo la prostitución víctimas de chantajes o de tratantes de blancas?

² Martha Luz Rojas, “Mujeres y menores migrantes”, *Migración: México entre sus dos fronteras, 200-2001*, Foro migraciones, México, 2002.

II. El género modifica la migración, la migración modifica el género

Las diferencias entre hombres y mujeres se han construido socialmente, a esta construcción de roles se le conoce como género. Los factores sociales y culturales están directamente relacionados con el género y las condiciones de desarrollo integral de la mujer y sus hijos.

La vulnerabilidad de las mujeres se recrudece con la migración, ya cuando emprenden el viaje, ya cuando permanecen en sus lugares de origen, a cargo de una familia que espera el retorno de un migrante; se les llega a considerar trasgresoras de su rol, del papel impuesto socialmente.

El rol de la mujer, tradicionalmente sumisa y débil, en muchas ocasiones, objeto sexual, marca su paso por la migración. Sin embargo la presencia creciente de la mujer en los flujos migratorios, puede cambiar las condiciones de vida de los migrantes.

Aun cuando tradicionalmente se asumía que la mujer que migraba, lo hacía por la unificación familiar, es decir como acompañante del hombre migrante, tomando de éste los motivos y objetivos, siempre dependiente; actualmente las cifras revelan que cada vez más mujeres solteras, sin pareja, emigran.

La mujer-madre dependiente que sufrió la migración de su pareja en forma de abandono, tuvo que buscar el sostén de su familia, se tornó jefa de familia y, en muchas ocasiones, decidió migrar para hacer frente a su nueva responsabilidad.

El trabajador migrante, desde el país extranjero envía recursos económicos que permiten a los familiares menores (hijos e hijas, hermanos y hermanas), acceder a la educación. Influyendo, de este modo, en el rol de la mujer-niña, como ama de casa, destinada al matrimonio. Se abren perspectivas para ella.

El papel de la mujer que migra con su pareja o con su familia o para buscar la unificación, está subvalorado y es de gran importancia en el éxito de las migraciones. Es indiscutible que los grandes riesgos a que se enfrentan quienes migran podrían llegar a hacer fracasar el esfuerzo emprendido, además la estancia en el país destino, al enfrentar tanta violencia y agresiones, podría empujar al migrante a desistir de su empeño y retornar al lugar de origen.

El éxito de la empresa del migrante radica especialmente en un factor social de asimilación, en ello juega un rol especial la formación

de redes sociales, para lo cual la mujer se pinta sola. Las mujeres migrantes “establecidas en la frontera con Estados Unidos, se han convertido en las “anfitrionas” de migrantes que van y vienen de este país, reciben noticias y las transmiten con gran velocidad. Su función de anfitrionas no sólo se ubica en el terreno económico, sino también el cultural, como una acción social que permite reproducir la cadena migratoria en forma colectiva para el grupo indígena y en esa medida generar cohesión y fortalecer la identidad étnica”.³

Lo anterior ha sido un intento por exponerlos a ustedes un poco a las situaciones generales de género y migración.

Quisiera ahora remitirlos a situaciones específicas que afectan a la mujer migrante en México:

1. *Indocumentación desde el país de origen.* De especial gravedad para la población transfronteriza, mexicana en la frontera norte, guatemalteca, en la frontera sur. Por falta de la documentación adecuada son objeto de abusos por parte de particulares y de autoridades, quienes les niegan la prestación de un servicio público (Registro Civil, deportación por puntos distantes de su lugar de origen). Asimismo, los migrantes que radican en el interior del país y que carecen de documentación que les acredite como nacionales de otro país, están condenados a vivir en forma irregular dentro de nuestro territorio, el sistema de acceso a la regulación migratoria parte del falaz supuesto de que los migrantes se encuentran perfectamente documentados por su país de origen. Ignoran la realidad social de nuestra región, que cuenta con un alto índice de analfabetismo, que los estados, en especial los de Centroamérica, no han sido capaces de registrar siquiera a la totalidad de sus nacionales, mucho menos a los marginados sociales. Las normas y políticas migratorias no se han apropiado aún de nuestra realidad: el migrante indocumentado es expulsado por una sociedad excluyente, que no se tomó la molestia de incluirlo en su desarrollo, de procurarle acceso a la alimentación, mucho menos de documentarlo para su tránsito internacional en búsqueda de un trabajo digno.

³ Laura Velasco Ortiz, “Migración femenina y estrategias de sobrevivencia de la unidad doméstica: un caso de estudio de mujeres mixtecas en Tijuana”, en: *Mujeres, migración y maquila en la Frontera Norte*, El Colegio de la frontera Norte/El Colegio de México, 1995.

2. *Poca cooperación de los representantes consulares.* La asistencia consular es deficiente, los representantes consulares en nuestro país, cuando existen, no cuentan con los medios ni con la voluntad política para atender a sus nacionales cuando se encuentran en una situación migratoria irregular. Los sistemas de identificación de nacionales son absurdamente ineficientes. Su actuación en la defensa de los derechos de sus nacionales, especialmente cuando se encuentran en situaciones de violación a sus derechos humanos como migrantes, es muy limitada.

Las representaciones consulares y la autoridad migratoria mexicana no han logrado establecer un mecanismo de protección de menores migrantes no acompañados, que garantice que durante su aseguramiento y en el proceso de expulsión, éstos reciban atención apropiada. Los niños y niñas migrantes, al igual que los adultos con alguna discapacidad mental, tienen derecho a retornar a sus lugares de origen en una forma segura y ordenada y a recibir los cuidados especializados durante el tiempo que se encuentren asegurados. La estación migratoria no cuenta ni con las instalaciones adecuadas ni con el personal preparado para ello, los consulados, en muchas ocasiones, limitan su actuación al otorgamiento de salvoconductos y, en el mejor de los casos, organizan la recepción del menor en su país, no involucrándose lo suficiente en la custodia de los niños durante su estancia en México.

3. *Falta de un debido proceso legal.* Suma incertidumbre a los migrantes indocumentados que son asegurados por la autoridad migratoria para su posterior deportación. Ello puede ser causa de separación de familias, de tratamiento inadecuado a mujeres y menores, de violación de compromisos internacionales. La legislación mexicana dibuja un procedimiento para el aseguramiento y expulsión, que además de ser mínimamente garantista, se encuentra, en la práctica, muy lejano de los estándares mínimos de protección y respeto a los derechos humanos. Especialmente, se observa que los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano no han sido incorporados al sistema jurídico mexicano ni asumidos en el desarrollo de políticas migratorias ni de asistencia a mujeres y niños y niñas migrantes.
4. *Violencia sexual.* Las mujeres y niños migrantes, están igualmente expuestas a ser víctimas de abusos sexuales, acoso, violaciones,

además de extorsión. Su condición de migrantes irregulares, la expeditéz con que, una vez asegurados por las autoridades migratorias, son expulsados, la falta de asesoría legal, entre otras circunstancias, dificulta el acceso a la justicia, no tienen la oportunidad de denunciar los hechos de que fueron víctimas, no existe tampoco un sistema que garantice que, una vez denunciado el hecho, puedan asistir en libertad, al procedimiento con el carácter de víctimas, lo cual les excluye de la posibilidad de ejercer su derecho a la reparación del daño, por no mencionar la inequidad que representa para la víctima, solicitar justicia mientras se encuentra privada de su libertad o asegurada en la Estación Migratoria. Algunas mujeres que se han atrevido a denunciar han sufrido la consecuencia de perder su libertad ante la práctica imperante en las agencias del ministerio público de poner a disposición de la autoridad migratoria al extranjero indocumentado del que conozcan. De tal forma, se desincentiva la denuncia. Cuando a la denuncia le sigue la expulsión del migrante, rara vez el ministerio público continúa con las diligencias precisas para la integración de la averiguación previa que permita, en su caso, consignar al responsable. *Sin Fronteras*, IAP, ha documentado casos en que la mujer migrante se ha presentado a denunciar violación sexual, lesiones y violencia doméstica y como respuesta del ministerio público, ha sido separada de su hijos y entregada a la autoridad migratoria, quien procede a asegurarla, es decir a privarla de su libertad, en lo que averigua su situación migratoria. Aún más grave: se ha llegado a permitir la salida de la mujer víctima mediante la entrega de ésta en custodia del agresor.

5. *Unidad familiar*. Es un principio universal que no se observa generalmente en las políticas migratorias de regulación ni de verificación. Entre los casos documentados por *Sin Fronteras*, podemos identificar la separación de familias en el momento de proceder a la expulsión, durante el aseguramiento e incluso en la resolución de su situación migratoria. Es preocupante para las organizaciones civiles constatar que incluso instancias como la Comisión Nacional de Derechos Humanos desvaloran, en sus actuaciones, la rectoría de este principio y no asumen su papel de vigilantes de su observación.

III. Propuestas

1. Apoyar el desarrollo de investigaciones que permitan identificar con mayor precisión las incidencias de género en las violaciones a los derechos humanos de los migrantes.
2. Eliminación de la política de doble moral y tratamiento distinto a nuestros migrantes de los migrantes en nuestro país.
3. Establecer un procedimiento claro de tratamiento de menores y mujeres asegurados.
4. Cumplimiento de las obligaciones contraídas internacionalmente para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer.
5. Limitar y vigilar la correcta intervención de cuerpos policiacos. Eliminación de los focos de corrupción
6. Reformas a la Ley General de Población, que despenalicen las conductas migratorias y que garanticen un debido proceso.

Vulnerabilidad, riesgos y derechos humanos en los proyectos migratorios femeninos

Sumario:

- I. Introducción
- II. Migración femenina de México a Estados Unidos y sus controversias.
- III. La frontera norte: riesgos, vulnerabilidad y derechos humanos
- IV. Un refugio para la mujer migrante: La Casa Madre Asunta en Tijuana
- V. El proyecto migratorio femenino en peligro
- VI. Reflexiones finales

Vulnerabilidad, riesgos y derechos humanos en los proyectos migratorios femeninos

María da Gloria Marroni

I. Introducción

Intentar burlar la ley al ingresar como indocumentado a Estados Unidos, fracasar o ser castigado con la deportación, imaginar o ingeniárselas para conseguirlo; ser, en fin, etiquetado como un *desviado social* como se hace con los migrantes (Bustamante, 2001) tiene graves implicaciones para la identidad de los sujetos que se encuentran en esta situación. A ello se agregan el creciente riesgo que significa pretender internarse en Estados Unidos bajo condiciones de endurecimiento de las políticas migratorias y la vulnerabilidad propia del estatus de migrante, a la que suelen sumarse muchas veces las de clase, etnia —y género en el caso de las mujeres.

A través del estudio “Proyectos migratorios femeninos y su desenlace: tránsito y retorno a México” busco analizar la situación de un conjunto de mujeres que se encuentran coyunturalmente en la Casa de la Mujer Migrante Madre Asunta, en la ciudad de Tijuana, Baja California; la exploro con ellas al compartir sus experiencias, sus planes, conductas, ideas, ansiedades, miedos, alegrías y los relatos de sus vidas que las han llevado a esta *Casa*.¹ En este momento ellas se encuentran —

¹ Quiero expresar un profundo reconocimiento a la Madre Gemma Lots, directora de la Casa de la Mujer Migrante Madre Asunta, así como a la Hermana Aparecida y a la trabaja-

sostengo la hipótesis— en un punto de intersección de su proyecto migratorio y enfrentan, por lo tanto, disyuntivas. Deben tomar decisiones que, con los recursos que les han proporcionados las vivencias anteriores, afectarán su vida; deben encarar los riesgos que implican esas decisiones y se encuentran, en términos de su círculo migratorio,² en momentos de extrema vulnerabilidad.

A propósito, entonces, de la situación particular que viven estas mujeres he preguntado, desde una primera aproximación al estudio: ¿Cómo llegaron a este punto? ¿Qué vivencias y experiencias anteriores traen? ¿Cómo viven y sienten este momento? ¿Qué elementos de vulnerabilidad están implícitos en su situación? ¿Qué riesgos afrontaron o deben afrontar? ¿Cómo estos elementos contribuyen a la violación de sus derechos humanos?

Estas mujeres son parte de redes constituidas por miles de emigrantes que se dirigen a Estados Unidos. Su número exacto sigue siendo asunto de controversias, aunque las fuentes usuales coinciden en que en los últimos años ha aumentado su presencia en los flujos migratorios sin igualar, no obstante, la proporción de hombres.

Empiezo el documento explorando estas cifras, señalando las discusiones que subyacen en ellas. Enseguida me desplazo al escenario de los hechos a tratar —la frontera norte y la ciudad de Tijuana— sintetizando la discusión sobre los riesgos, la vulnerabilidad y los derechos humanos en estos contextos. Expongo, en el tercer apartado, la situación de las migrantes que llegaron a la Casa de la Mujer Migrante Madre Asunta para ilustrar, en el cuarto apartado, la situación particular que suelen enfrentar.

Aun cuando el trabajo enfatiza los aspectos adversos de la migración femenina, me sumo a la posición de Timur (2000:12) cuando señala un sesgo en los estudios de migración femenina al enfatizar sólo los aspectos negativos de la misma. La migración puede significar

dora social Mary Galván, que de manera generosa me recibieron en su institución y me proporcionaron todas las condiciones para realizar mi proyecto. El presente documento se refiere a una aproximación realizada en la ciudad de Tijuana, aunque el estudio contempla también el análisis del retorno y la reconstrucción de la memoria del proceso migratorio en mujeres que vivieron esta experiencia y habitan en el momento en comunidades rurales del Valle de Atlixco, Puebla.

² Este “incluye el espacio geográfico entre la última residencia permanente y el lugar del destino migratorio. Este podría ser de varios tipos. Desde un destino intentado hasta uno alcanzado”. (Bustamente:1997:242).

una mayor autonomía y empoderamiento para las mujeres. El hecho de que muchas de ellas lleguen a superar situaciones desfavorables de su entorno es una prueba de que la migración femenina también tiene dimensiones positivas que deben ser consideradas.

II. Migración femenina de México a Estados Unidos y sus controversias

La invisibilidad de la mujer, característica de estudios sobre varios otros fenómenos, aparece de manera significativa en el caso del análisis de la migración internacional femenina (Araiza, 2000; Szasz, 1994,1999; Marroni, 2000; Poggio y Woo, 2000). Los desplazamientos femeninos fueron catalogados en el universo de las migraciones pasivas; es decir, explicados por razones de reunificación familiar; fueron subsumidos en una metodología general cuyo parámetro eran las migraciones masculinas. Investigaciones recientes han demostrado un cambio en los flujos migratorios en dos direcciones: 1. La feminización de la migración. Aunque las mujeres han constituido una proporción muy alta de migrantes, ésta se ha incrementado gradualmente: en 1995, el 48 por ciento de los migrantes internacionales eran mujeres y superaban en número a los hombres migrantes en, aproximadamente, un cuarto de los países de acogida (Zlotnik, 2000, citado por Timar, 2000); y 2. Se constata una modificación en los patrones migratorios al incrementarse el número de mujeres que emigran de manera independiente o como cabezas de familia, más que por motivos de reunificación familiar.

Para el caso de la migración de mexicanas a Estados Unidos, del total de 22 millones 954 mil 617 que constituye la población de origen mexicana residente en este país en el año 2000, las mujeres constituían el 49 por ciento. Por cortes, su proporción disminuye a 46 por ciento —en el caso de los emigrantes—, para estabilizarse en 50 por ciento en el caso de la primera y de segunda generaciones,³ según los datos

³ Las cifras de Conapo se basan en el U.S. Census Bureau, Current Population Survey (CPS) de marzo de 2000 y U.S. Census Bureau Census 2000. De acuerdo con estas fuentes, emigrante es la población nacida en México que vive en Estados Unidos (8 millones 526 mil 688); la primera generación está constituida por las personas nacidas en Estados Unidos pero de padres mexicanos (7 millones 29 mil 457), y segunda generación o más se refiere a la población nacida en Estados Unidos que se reconoce de origen mexicano sin que ellos o sus padres hayan nacido en México. Por lo tanto, el censo incorpora el

dados a conocer por el Consejo Nacional de Población. (Conapo, 2000). Estas cifras no coinciden con los datos obtenidos en México, sobre todo en aquellos que se dedican a medir los movimientos migratorios a lo largo del territorio, lo que se ha denominado observación de la movilidad de la población migrante a través de la medición de los flujos migratorios (Delaunay y Santibáñez, 1997). Los datos arrojaron una elevada selectividad positiva masculina en estos flujos que, en algunos casos, alcanzó el 97 por ciento del total de los migrantes y casi nunca descendió a menos de 70-75 por ciento.

Delaunay (1997a:65) pondera los factores que operan a favor de una selección de los hombres en estas corrientes y destaca “la clandestinidad, la búsqueda de un trabajo en Estados Unidos, las edades de madurez activas, los empleos temporales y las fuertes rotaciones migratorias en general”. En cambio otras son menos discriminatorias para las mujeres y contribuyen a equilibrar el género de los migrantes: las edades avanzadas, el agrupamiento familiar, los estudios, las visitas familiares y el turismo. Marroni (2000: 90) sintetiza la opinión de los especialistas en el tema al afirmar que la subestimación de la participación de las mujeres va paralela, en este caso, al énfasis en la migración circular, temporal, indocumentada, transfronteriza.

En Delaunay (1997a:65) hay una fuerte presunción de que la simple movilidad conduce a exagerar la masculinidad en los flujos. Para Castillo (2001:43) los estudios sobre la migración han relegado tradicionalmente el papel y la condición de las mujeres en el marco de dichos procesos. Según Woo (Nava, 2001:1) las cifras de participación de las mexicanas en los desplazamientos a Norteamérica alcanza la proporción de entre 30 y 40 por ciento del total de los movimientos, lo que arrojaría una cifra anual de entre 300 mil a 400 mil mujeres migrantes.

Estos elementos conducen la discusión a los aspectos diferenciales de los movimientos masculinos y femeninos. En el caso de la relación México-Estados Unidos el carácter circular de los desplazamientos explica en gran parte estas diferencias. Se afirma que las mujeres realizan menos movimientos migratorios que los varones: 1.8 sobre el 2.6 observado en su caso. (Conapo, 2000). También se plantea que las mujeres tienden a migrar cuando ya pueden regularizar su situación y permanecer más tiempo en el país vecino. Finalmente hay quienes proponen

crecimiento social y el crecimiento natural de la población que vive en Estados Unidos, lo que explicaría un mejor equilibrio entre los dos sexos.

que cuando las mujeres migran como ilegales prefieren hacerlo con documentos falsificados antes que arriesgarse a cruzar por desiertos, ríos y montañas. Ello explicaría la menor presencia de las mujeres en los flujos fronterizos de indocumentados, no obstante hay que tomar con reserva ciertas cifras dada la heterogeneidad del fenómeno en tiempo y espacio. En síntesis, a pesar de que ya existen varias estimaciones sobre la migración femenina las controversias siguen presentes.

III. La frontera norte: riesgos, vulnerabilidad y derechos humanos

Un informe sobre los derechos humanos de los migrantes realizado por la organización Sin Fronteras (2001) apuntó las siguientes formas de violencia hacia ellos: 1) institucionalizada; 2) de la patrulla fronteriza contra los migrantes; 3) de los grupos racistas; y de las corporaciones policiacas mexicanas; 4) de los traficantes de indocumentados, y 5) las provenientes de las medidas antiinmigrantes. En esta clasificación se advierte la responsabilidad de ambos países –México y Estados Unidos– en la violencia hacia los migrantes, aunque algunas fuentes (Ramírez Baena, 2001) prefieren distinguir la procedencia de estas actitudes o políticas según el país donde ocurren.

En el caso de Estados Unidos, el eje que organiza la discusión sobre los derechos humanos de los migrantes son las políticas de endurecimiento del control fronterizo y la criminalización del problema migratorio. Tales medidas, cuya consolidación se ubica en la creación de la Operación Guardián en la frontera de Baja California y California en 1994, seguidas de otras como Salvaguarda y Río Grande en otros estados fronterizos norteamericanos, han causado denuncias constantes de organismos de derechos humanos sobre sus trágicas consecuencias. En su origen, estas estrategias trataron de desalentar el cruce de los indocumentados intentando sellar la frontera y desviando el tráfico de los flujos migratorios a lugares inhóspitos y de difícil acceso. Se trata de la política de prevención por disuasión. El resultado ha sido la muerte de más de mil 975 mexicanos por ahogamiento, hipotermia, insolación y accidentes de todo tipo. (*California Rural*:2002). Para Smith (2001) las estrategias del gobierno norteamericano son tan inútiles como fatales: lo único que ha cambiado es la cantidad de muertos. No desalentaron la migración, sólo la tornaron más riesgosa; la encare-

cieron creando mayor dependencia de las redes de traficantes de mano de obra ligadas a la economía criminal (Castells, 2001:209-210). La perversa conexión en el caso de los traficantes de mano de obra se sirve de las contradicciones entre un mercado de trabajo globalizado y el aumento de los controles fronterizos, lo que proporciona una oportunidad excepcional a las organizaciones criminales para intervenir en un inmenso mercado: el tráfico de los “coyotes” a escala global.⁴ Además, todo tipo de arbitrariedades realizadas por estos grupos delictivos llevó a clasificar sus acciones como parte del ámbito de violaciones de los derechos humanos. Los planteamientos de Ruiz (2001:20) aun cuando se refieran a la frontera sur son pertinentes para el caso del norte:

Hasta la fecha, el concepto de los derechos humanos ha señalado a las autoridades, casi de manera exclusiva, como responsables de las violaciones de estos derechos; sin embargo, existe una propuesta expandida que incluye a agentes no gubernamentales dentro del rubro de los responsables de violaciones.

En este sentido, es a esta falta de protección, que permite que algunos particulares abusen de otros, a la que se refiere José Antonio Bernal Guerrero, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, al declarar que “no sólo se violan los derechos humanos por acciones, sino también por omisiones” (*La Jornada*, 26 de enero de 2001:5, citado por Ruiz, 2001:20).

Bustamante (2001:31) entiende por vulnerabilidad de los migrantes la situación social de falta de poder atribuida a los individuos que reúnen determinadas características y que, considera, se desvían de las atribuidas a las definiciones imperantes de “nacional”:

(...) existe una vulnerabilidad estructural y otra cultural atribuida a los no nacionales, los extranjeros o los inmigrantes por los “nacionales” de un determinado país. Es preciso un mayor desarrollo de este enfoque sociológico de las diferencias de poder. El carácter cultural de la vulnerabilidad se deriva del conjunto de elementos culturales (estereotipos, prejuicios, racismo, xenofobia, ignorancia y discriminación institucional) con significados des-

⁴ Así, la migración ilegal no sólo es una fuente de beneficios para estos intermediarios (sólo en México y en El Caribe las ganancias ascenderían a 3 mil 500 millones de dólares anuales) sino que estas mafias mantienen a muchos inmigrantes en cautiverios para saldar su deuda con altos intereses.

pectivos que tienden a justificar las diferencias de poder entre los “nacionales” y los no nacionales o los inmigrantes. (Bustamante, 2001:28-29).

Aun cuando Bustamante se enfoca a los migrantes mexicanos en Estados Unidos, su vulnerabilidad se manifiesta en todo el circuito migratorio que atraviesa a México desde Centroamérica y se manifiesta en la frontera norte de manera más profunda y dramática. Para Ruiz (2001:7-24) el concepto de vulnerabilidad es un elemento fundamental para la comprensión del estatus del migrante, además establece un vínculo estrecho entre vulnerabilidad, riesgo⁵ y violaciones de derechos humanos:

La vulnerabilidad o la incapacidad de una persona o grupo para anticipar, manejar, resistir y recuperarse, en gran medida es lo que “une” de manera prejuiciosa, un peligro potencial con un daño (Ruiz 2001:35).

Las mujeres que llegan a la Casa de la Mujer Migrante, en Tijuana, deben enfrentar los riesgos propios de los circuitos migratorios que cruzan todo el territorio mexicano y que son potenciados por su vulnerabilidad de género. Sus experiencias aportan elementos indispensables para la comprensión cabal del fenómeno.

IV. Un refugio para la mujer migrante: La Casa Madre Asunta en Tijuana

De la larga línea divisoria que une y separa a México de la Unión Americana, el paso hasta (o desde) Estados Unidos se hace aproximadamente por 23 localidades, ocho de ellas concentran más de 90 por

⁵ Si el concepto de riesgo se asocia con la migración indocumentada de manera cotidiana, el riesgo se concibe como un proceso que entreteje a los migrantes con personas y cosas (asaltantes, víboras, el tren carguero) en encuentros o situaciones (donde quedan expuestos a los peligros), que tiene el potencial de perjudicarlos físicamente o de frustrar su viaje. Implícitamente, el eje de la definición reside en el último eslabón de este proceso; esto es, la posibilidad de sufrir algún daño o perjuicio a la integridad física (lesiones o pérdida de bienes) o al proyecto de migrar (el atraso o la anulación del viaje); sin ese potencial no existe el riesgo. (Leiss y Chociolko, 1994, p. 6 y Lupton, 1999, p. 9), (Ruiz, 2001:18).

ciento del flujo en las dos direcciones (Santibáñez, 1997:207).⁶ De todas éstas, la ciudad de Tijuana se constituyó en el principal polo de atracción para el cruce fronterizo concentrando, recientemente, más del 50 por ciento. Ya desde los años sesenta –cuando la industria maquiladora se instaló en la región buscando la abundante mano de obra, sobre todo femenina y joven–, se había tornado en un importante centro de atracción para la migración interna.

Así, Tijuana se consolidó paralelamente como un centro receptor de migrantes y uno de su principales lugares de tránsito; se constituyó, también, en un escenario propiciatorio para la violación de sus derechos humanos al tiempo que ahí se generaban innumerables iniciativas para atenderlos y defenderlos. Bajo esta perspectiva es que se puede ubicar el surgimiento de los centros de atención a los migrantes y de organismos destinados a su defensa como La Casa del Migrante de Tijuana (sólo para hombres) y El Centro Madre Asunta para mujeres y niños migrantes. Ambas instituciones son dirigidas y administradas por los misioneros de San Carlos Borromeo Scalabrinianos, quienes se dedican a la atención de migrantes en todo el mundo.⁷ La Casa del Migrante para varones ha atendido, en sus más de 15 años de operación, a 128 mil 271 migrantes procedentes, mayoritariamente, de varios estados de la República Mexicana, algunos de Centroamérica y de otros países (Martínez, 2001:16-17).

El Centro Madre Asunta para mujeres y niños migrantes es una institución que cuenta con hospedaje temporal, alimentación, ropa limpia, apoyo psicológico, servicio médico, orientación por trabajo social y bolsa de trabajo, servicios ofrecidos a las mujeres y a sus hijos de manera gratuita. De acuerdo con estadísticas de la institución, de las

⁶ Estas son Tijuana, Mexicali, Nogales, Ciudad Juárez, Piedras Negras, Nuevo Laredo, Reynosa y Matamoros, según los datos de la Encuesta de la Migración en la Frontera Norte (EMIF), instrumento que permitió, en el trabajo preparatorio, detectar las rutas centrales del flujo de migrantes.

⁷ En Tijuana ambas instituciones empezaron a funcionar en la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando la migración tenía un crecimiento exponencial en esta ciudad. Se encuentran ubicadas en una colonia cercana al centro de la ciudad, de fácil acceso y en la misma calle, a pocos metros de diferencia una de la otra, para facilitar la comunicación entre los miembros de la familia que emigran juntos, aunque en estos casos los hombres se hospedan en la Casa del Migrante y las mujeres y niños en la Casa Madre Asunta. La institución no tiene objetivos de lucro y se mantiene a través de cooperaciones y un subsidio gubernamental. Es atendida por dos religiosas de la orden y un reducido personal de apoyo.

691 mujeres adultas atendidas en el Centro en el año del 2000, el 33 por ciento deseaba cruzar la frontera, el 24 por ciento había sido deportada, el 21 por ciento buscaba empleo, el 12 por ciento se encontraba ahí debido a problemas familiares (muchas veces violencia doméstica), el 9 por ciento quería regresar a su tierra y el resto permanecía por otros motivos (la búsqueda de familiares, por ejemplo).

Desde 1994, cuando empieza sus labores en las actuales instalaciones hasta la primera mitad del 2002, ha recibido a 6 mil 826 personas; de éstas, 4 mil 422 eran mujeres adultas y los demás niños o niñas. De la población atendida por la institución en este periodo la mayor parte procedía del estado de México y el Distrito Federal (12.94 por ciento), de Zacatecas (12.62 por ciento), Jalisco (11.12 por ciento), y Michoacán (8.27 por ciento), seguidas por Sinaloa, Oaxaca y Veracruz. El 36.50 por ciento se encontraba entre los 21 y los 30 años; 21.50 por ciento entre 31 a 40 años, y 17.80 por ciento entre 16 a 20 años. Con relación a la situación familiar, el 47.84 por ciento estaba unida (casada o en unión libre), 25.37 por ciento era soltera, 15.12 por ciento era madre soltera, y las demás eran mujeres sin una pareja en el momento (divorciadas, separadas o viudas). Las mujeres –solas o con sus hijos– llegan al Centro canalizadas por las autoridades, sacerdotes de las parroquias, organismos de derechos humanos, o por indicación de personas de la misma ciudad. Algunas ya traen la referencia y vienen por su propia cuenta.⁸ La institución está concebida para la intervención específica de la coyuntura –a la que llamé “punto de intersección del proyecto migratorio”–, por lo que el tiempo máximo de permanencia de las migrantes es de 15 días. En relación a esto existe flexibilidad siempre y cuando la situación de la huésped lo amerite, pero evitando la dependencia y el clientelismo que suele ocurrir en situaciones de este tipo.

V. El proyecto migratorio femenino en peligro

La frontera norte y la ciudad de Tijuana pueden significar una verdadera trampa para mujeres migrantes: potencian los riesgos propios de los lugares de paso y tránsito en el país; las ponen en contacto directo con

⁸ Cuando se presentan son atendidas en sus necesidades urgentes, generalmente de alimentación, vestimenta y descanso, haciéndoles también una entrevista inicial para conocer su situación y explicarle el funcionamiento y el reglamento de la casa.

la economía criminal y, cotidianamente, requieren una serie de conocimientos, recursos y redes de apoyo de los cuales carecen.

Su vulnerabilidad de género se evidencia en los diversos momentos de su círculo migratorio a los que, como ya comenté, se agregan elementos de pobreza, origen étnico, idioma, desarraigo, y falta de redes sociales. La ausencia de soportes afectivos y de relaciones en un ambiente desconocido —a veces hostil y con innumerables riesgos para los migrantes—, representa uno de los factores que incrementa su vulnerabilidad en este contexto particular.

Distingo, a grandes rasgos y cuando llegan a la institución, a dos grupos de mujeres: aquellas que, a sabiendas de los riesgos que enfrentan y su vulnerabilidad, buscan en la Casa de la Mujer Migrante y de manera preventiva un recurso para protegerse. Es el caso de las migrantes que disponen de información sobre la institución (por sus redes) y la buscan con la finalidad expuesta. Su proyecto de vida, que las llevó a desplazarse a Tijuana, es por lo general más consistente y viable. Su estancia en la Casa es una etapa que puede ser sorteada de manera ágil y rápida. El otro grupo de mujeres se encuentra en situaciones más vulnerables; lejos de un proyecto migratorio consistente parecen haberse lanzado a lo desconocido en una especie de juego del cual desconocen las reglas y su resultado final. Algunas escaparon de situaciones de pobreza y violencia extremas pero, en su trayecto y ya en el norte, encontraron otras formas de violencia: sufrieron abusos, persecuciones, estafas, abandono. Fueron, en síntesis, víctimas de alguna forma de atropello a sus derechos humanos. Su desplazamiento a Tijuana ha significado un quiebre en su vida: su proyecto migratorio fracasó o está amenazado y necesita replantearse. Estas mujeres carecen de los soportes necesarios para resolver la situación por sí mismas y necesitan fuertes apoyos institucionales para hacer frente a ellos.

He identificado siete grupos de problemas en cuanto a las categorías riesgo-vulnerabilidad-derechos humanos que suelen presentarse a estas mujeres: 1) abusos y violaciones a los derechos laborales; 2) violencia sexual; 3) violencia doméstica; 4) problemas vinculados a la salud reproductiva; como pobreza, carencia de redes de apoyo, desarraigo territorial, ambiental y afectivo; 5) trampas de la economía criminal, y 6) deportaciones de Estados Unidos a México.

Un área sensible para los abusos es la relativa a los derechos laborales: son conculcados cotidianamente entre las mujeres que se dirigen

al norte en busca de empleo y de mejores condiciones de trabajo. Las quejas de que fueron enganchadas por personas sin escrúpulos que les prometieron contratos laborales nunca cumplidos —principalmente en los campos agrícolas de Baja California, Sonora y Sinaloa— son comunes. En otros casos, el trabajo doméstico se aproxima a una forma de servidumbre, con arbitrariedades de todo tipo: ausencia de pagos y hasta reclusión física. Lo que fueron atractivas promesas de trabajo para jóvenes migrantes incautas terminaron en redes de prostitución y/o narcotráfico.

Para las que llegan con la expectativa de internarse en los Estados Unidos pero no tienen la información, los contactos ni los recursos suficientes, la economía de la delincuencia les reserva la estafa, el robo y el engaño; ésta abarca, frecuentemente, uno de los bienes más codiciados por los migrantes y más explotados por los traficantes de mano de obra: documentos originales norteamericanos, sobre todo actas de nacimiento de los niños, cuyo valor en el comercio humano es alta. El incumplimiento de los contratos para el cruce a Estados Unidos —y hasta el abandono en situaciones de riesgo extremo en los desiertos y montañas de la frontera— puede culminar fatalmente. Las mujeres son blanco fácil de los abusos sexuales por parte de los traficantes de mano de obra y de otros agentes con quienes deben tratar en sus largos recorridos para migrar. Pero la violencia hacia ellas no se limita a los extraños: se encuentra en el trato que muchos hombres migrantes infligen a sus parejas, se pueden observar autoritarismo y despotismo con el agravante de que la familia está en una situación de vulnerabilidad.

Un problema, en donde se percibe la ausencia del Estado, se encuentra en el incumplimiento de sus funciones como garante de los derechos reproductivos de las mujeres; su falta de atención, así como la ausencia de información que ellas tienen en cuestiones elementales sobre la sexualidad y la reproducción, potencian sus riesgos en esta coyuntura. Me llamó la atención la proporción de mujeres que desconocían si estaban embarazadas o no; o las que estaban intentando embarazarse cuando, al mismo tiempo, planeaban cruzar la frontera de manera ilegal. En sus cálculos, los riesgos que ello implica parecen ser mínimos cuando no inexistentes, y algunas de ellas no ocultan que una de sus aspiraciones fundamentales es que el hijo nazca en los Estados Unidos. Las historias que escuché de mujeres que se arriesgaron a pasar la frontera en adelantado estado de embarazo confirmaron esta aspiración.

No faltaron los casos de partos bien logrados en territorio norteamericano que fueron atendidos en el desierto o por equipos de rescatistas; o aquellos que por azares del destino de la desdichada madre ocurrieron, contrario a lo por ella esperado, en territorio mexicano.

El abandono de mujeres –solas o con hijos en alguna etapa de su circuito migratorio– es otro de los problemas que enfrentan las migrantes en tránsito. El agravante es que muchas de ellas son de extracción indígena, analfabetas o con poca instrucción, pobres, desarraigadas de su medio natural, muchas veces sin ninguna experiencia migratoria, y no manejen el idioma del lugar donde migraron.

Finalmente, el 29.38 por ciento de las mujeres atendidas por la Casa Madre Asunta hasta junio del año 2002 había sido deportado –a veces después de años de estar establecidas en aquel país– por no tener su estancia, o la de sus familiares, regularizada en Estados Unidos. La manera en cómo las autoridades norteamericanas están ejecutando las deportaciones –aun cuando éstas podrían estar basadas en argumentos legales–, ha sido objeto de varias denuncias por parte de organismos de derechos humanos: tratos denigrantes a los deportados, detenciones arbitrarias, discrecionales y sin cumplir con los ordenamientos legales establecidos en acuerdos bilaterales, son reportados con relativa frecuencia.⁹ Cuando algunos miembros de una familia ya son ciudadanos norteamericanos y otros no, la deportación puede significar una separación forzosa de la familia con todos los problemas derivados de ello, como le pasó a Aurora: oaxaqueña de origen, sus padres y hermanos habían migrado a Estados Unidos en distintos periodos y circunstancias; la mayor parte de ellos ya había obtenido su residencia legal. Aurora permaneció en México con su abuela y, en 1992, se desplazó a Estados Unidos. Ahí contrajo matrimonio con un mexicano también de origen oaxaqueño y, fruto de esa unión, fueron sus dos hijas que nacieron en Estados Unidos.

Cuenta Aurora que una noche de junio del 2002 las autoridades migratorias irrumpieron en su casa en Washington buscando a su her-

⁹ Los principales acuerdos logrados por las asociaciones binacionales de defensa de los migrantes en cuanto a las deportaciones son: no separar a la familia, deportarla por la misma garita; entregar a los menores de edad a las autoridades migratorias mexicanas; no deportar mujeres y niños durante la noche; mantener a los migrantes en lugares salubres y apropiados cuando son detenidos, no ser esposados, proporcionarles alimentación y abrigo, y no someterlos a tratos denigrantes.

mano, también indocumentado, y presuntamente acusado de un delito relacionado, al parecer, con cuestiones de droga. Al comprobar que ella no tenía residencia legal en el país, la deportaron junto con su hermano. En México, él desapareció, Aurora quedó sola y fue enviada a la *Casa Madre Asunta*.

Cuando, en ese mes, llegué a la Casa Madre Asunta, escuché referencias frecuentes sobre Aurora. María comentaba que *“el marido de Aurora no quería que ella intentara el paso sin la compañía de un familiar, porque los coyotes abusan de las mujeres y él iba a enviar un cuñado para acompañarla, pero éste tampoco tenía documentos en orden”*. Dolores no entendía *“por qué Aurora, después de tantos años viviendo en Estados Unidos, no había arreglado sus papeles. Había gente muy desidiosa, como su mismo padre que vive ya casi 20 años allá y nunca se preocupó por arreglar sus papeles...”* Y la pregunta *“¿ya habría llegado Aurora a su casa?”* era parte de la rutina de la conversación en la Casa por aquellos días. Al inicio de julio, Aurora hizo su primer intento de cruzar la frontera, pero su grupo fue descubierto por la patrulla fronteriza y fue deportada de nuevo. Regresó a la Casa Madre Asunta y en esta coyuntura la conocí.

Aurora es una mujer joven, con menos de 30 años, de muy baja estatura y exceso de peso. Hablaba muy poco y pasaba parte del tiempo callada o mirando la televisión. Respondía a las preguntas de manera escueta, en español, pero con acento y expresiones coloquiales norteamericanas frecuentes como *¡Oh!...*, *¡Good!...* Me explicó, enfáticamente, que va a seguir insistiendo en pasar porque tiene hijos y familia allá.

En estos días, las llamadas telefónicas de su marido desde Estados Unidos con todas las instrucciones de cómo localizar al *coyote* y agilizar su retorno fueron constantes. Los primeros intentos de Aurora para contactarlo no prosperaron, aunque las instrucciones para hacerlo parecían muy seguras. Había otro problema: era analfabeta y no contaba con ninguna identificación; por lo tanto, ni siquiera podía cobrar el dinero que su esposo le enviaba. Esto lo pudo resolver gracias a que una de las migrantes de la Casa se ofreció para cobrar el dinero.

El día 13 Aurora ya había cobrado su dinero y hacía sus preparativos para intentar, esa misma noche, el cruce. María, siempre informada, explica *“que hoy llegaría la madre de Aurora de Oaxaca, en donde se encontraba en el momento, para ayudar a Aurora, aunque la señora sí tiene su documentación en orden para entrar en Estados Unidos”*.

A las 19:00 horas Aurora, su madre y su hermana más chica (norteamericana), ya están en la Casa para ultimar los planes finales. Decidieron que la señora —con más experiencia— la acompañaría para contactar con el *coyote*. Optaron pasar por Tecate: ahí se encontrarían con el cuñado de Aurora que debería cruzar con ella en el mismo grupo.

Son las 19:30 horas. Un alboroto inunda la casa y todas quieren opinar. Hay muchos comentarios de que Aurora no debía de ir de botas, como la otra vez, y sí de tenis porque las botas lastimaron mucho sus pies. *“A lo mejor por eso se sentó y acabó que la migra llegó y les alcanzó ya después de dos o tres días...”* —opina alguien. Aurora contesta que, esta vez, va de tenis. Está preparando su ropa: pocas cosas en una bolsa de tela tipo mochila. El grupo comenta los preparativos y le da consejos para que tenga éxito. También surgen los chistes sobre los mojados... como “el del pajarito”. Según contaban, Aurora se iba a transformar en pajarito para cruzar la frontera pero cuando se cansara se iba a posar en un cable. Le dijeron que se posara mejor en un cable gringo, pero que no fuera un cable de alta tensión porque si se posaba en un cable de alta tensión se caía y después tendrían que buscar su cadáver en los Estados Unidos. Así el grupo libera la tensión y en su imaginario se manifiesta una metáfora evidente por sí misma: todas se transforman en un pajarito, libre para brincar la barda, pero acosado por un sin fin de problemas.

VI. Reflexiones finales

¿Habrà llegado Aurora? ¿Estarà con su familia en Washington? Sus intentos de cruzar la frontera ¿fracasaron de nuevo?, me pregunto insistentemente al escribir estas líneas. Recuerdo entonces su silencio. Su actitud meditativa y tal vez nostàlgica me lleva a preguntarme de nueva cuenta: ¿Qué sentiría al estar separada de su familia y de todas sus redes fundamentales? Cuando siguió las instrucciones de su marido y no pudo contactar los coyotes que la guiarían para cruzar ¿tendría conciencia de su vulnerabilidad? Cuando necesitó conseguir una prestanombres para poder cobrar una remesa de dinero enviada ¿percibiría las limitaciones que significan ser analfabeta y no poseer identificación en su mismo país? Cuando intercalaba sus expresiones

coloquiales norteamericanas como *¡Oh!*, o *¡Good...!*, ¿quería ratificar que su identidad estaba allá? Cuando pensaba en cruzar los cerros y desiertos de California con su exceso de peso y con guías desconocidos ¿tendría miedo? La posibilidad de no llegar por algún accidente o un nuevo encuentro con la *migra*, ¿le causaba pánico?

Aurora es un ejemplo, un caso particular pero no el único. Son miles las mujeres que llegan a la frontera norte forzadas, deportadas o enganchadas con violencia y engaño. Otras escapan a situaciones de maltrato o de miseria y, casi todas, hacen el trayecto deseando mejorar. En los próximos años su número será creciente. Todas las proyecciones indican que los flujos migratorios de México a Estados Unidos habrán de incrementarse de manera importante y significativa en los próximos 15 años.

Más que obstaculizarlas en sus decisiones aumentando su carga de culpa, tensión y miedo por migrar, la sociedad y el gobierno deberían protegerlas en su intento. Cuando ambos puedan ofrecerles una mejor opción para quedarse, sería posible empezar, entonces, a discutir con ellas proyectos alternativos a la migración.

Bibliografía

- Alonso M., Guillermo, “Migra, coyotes, paisanos y muertitos: sobre la analiticidad y el sentido de ciertos factores de la migración clandestina en la frontera norte”, en: *El Bordo. Retos de la frontera*, México, UIA Noroeste, vol. IV, núm. 7, 2001.
- Ariza, Marina, “Género y migración femenina: dimensiones analíticas y desafíos metodológicos”, en: Barrera Bassols y Cristina Oehmichen Bazán (eds.), *Migración y relaciones de género en México*, México, GIMTRAP, UNAM/IIA, 2000.
- Bustamante, Jorge, “Retos metodológicos en la investigación de la migración indocumentada de México a Estados Unidos”, en: Bustamante, Jorge, Daniel Delaunay y Jorge Santibáñez (coords.), *Taller de medición de la migración internacional*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Institut Francais de la Recherche Scientific pour le Developpement, en Cooperación, 1997.
- _____, “Un marco conceptual de referencia acerca de la vulnerabilidad de los migrantes como sujetos de derecho humanos”, en: *Los rostros de la violencia*. México, El Colegio de la Frontera Norte, 2001.

- Castells, Manuel, *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*, vol. III, Fin del milenio, México, Siglo XXI Editores, 2001.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Segundo Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana, 1996.
- Consejo Nacional de Población, “Mujeres en la Migración Internacional a Estados Unidos”, en: *Migración Internacional*, año 5, núm. 13, 2000
- Delaunay, Daniel y Jorge Santibáñez, “Observar las migraciones internacionales en la Frontera Norte de México”, en: Bustamente, Jorge, Daniel Delaunay y Jorge Santibáñez (coords.), *Taller de medición de la migración internacional*. México, El Colegio de la Frontera Norte, Institut Francais de la Recherche Scientific pour le Developpement, en Cooperación, 1997.
- , “Los migrantes invisibles”, en: Bustamente, Jorge, Daniel Delaunay y Jorge Santibáñez (coords.), *Taller de medición de la migración internacional*, México, El Colegio de la Frontera Norte, Institut Francais de la Recherche Scientific pour le Developpement, en Cooperación, 1997.
- El Colegio de la Frontera Norte, *Reporte sobre el tráfico de documentos de identidad falsos en la ciudad de Matamoros*, Tamaulipas, Dirección Regional Tamaulipas, 1999.
- Marroni, María da Gloria, “Él siempre me ha dejado con los chiquitos y se ha llevado a los grandes... Ajustes y desbarajustes familiares de la migración”, en: Barrera Bassols y Cristina Oehmichen Bazán (eds.) *Migración y relaciones de género en México*. México, GIMTRAP, UNAM/IIA, 2000.
- McGwire, Anthony, “La Iglesia y el Migrante”, en: *Migrantes*, año 6, núm. 3, septiembre, 2000.
- Martínez, Gilberto, “Estadísticas de la Casa del Migrante en Tijuana, en: *Migrantes*, año VII, núm 4, octubre–diciembre, 2001.
- Moreno M., José, “La violencia hacia los migrantes”, en: *Migración: México entre sus dos fronteras*. Foro Migraciones 2000-2001, México, 2002.
- , “Migración en la Frontera Norte”, en: *El Bordo. Retos de la Frontera*, México, UIA Noroeste, vol. II, núm. 4, 1999.
- Nava Juana María “Cada año por lo menos 300 mil mexicanas cruzan la frontera norte”, *Cimacnoticias.com*, 21 de junio de 2002.

- Poggio Sara y Ofelia Woo, "La invisibilidad de las mujeres en la migración a Estados Unidos", en: Poggio Sara y Ofelia Woo *Migración femenina hacia Estados Unidos. Cambio en las relaciones familiares y de género como resultado de la migración*, México, Edamex, 2000.
- Ramírez Baena, Raúl, "Balance y perspectiva de la migración en la frontera de México y Estados Unidos", en: *Los rostros de la violencia*, El Colegio de la Frontera Norte, 2001.
- Ruiz M, Olivia, "Los riesgos de cruzar. La migración centroamericana en la frontera México-Guatemala", en: *Frontera Norte*, México, El Colegio de la Frontera Norte, vol. 13, enero-junio 2001.
- Ruiz Pineiro, Rodolfo, "El empleo femenino y los mercados laborales en la frontera norte de México durante la década de los noventa", en: *Mujeres en la frontera: trabajo, salud y migración*.
- Santibáñez Romelión, Jorge, "Metodología de la encuesta sobre la migración en la frontera norte de México", en: Bustamente, Jorge, Daniela Delaunay, Jorge Santibáñez (coords.), *Taller de medición de la migración internacional*, 1997.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Estudio Binacional México-Estados Unidos sobre Migración. Binational Study Migration Between Mexico & The United States, México, 1997.
- Smith, Claudia E., "Migrantes en peligro mortal. Lo único que ha cambiado es la cantidad de muertos", en: *Los rostros de la violencia*, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2001.
- SZASZ, Pianta Ivonne, "La pobreza desde la perspectiva de género: estado del conocimiento", en: Alatorre Javier y Vania Salles (comps.), *Las mujeres en la pobreza*, México, El Colegio de México, 1994.
- , "La perspectiva de género en el estudio de la migración femenina en México", Brígida García (coord.), *Mujer, género y población en México*, México, El Colegio de México, Sociedad Mexicana de Demografía, 1999.
- Timar, Serim, "Cambios de tendencia y problemas fundamentales de la migración internacional: Una perspectiva general de los programas de la UNESCO", *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, núm. 165, septiembre 2000.
- Woo, Ofelia y José Moreno Mena, "Las mujeres migrantes y familias mexicanas en Estados Unidos", en: *Migración: México entre sus dos fronteras*. Foro Migraciones 2000-2001, México, 2002.

Directorio de Participantes

B

Jorge Bustamante
Corresponsal para México del Sistema
de Información y Estudio Continuo
de las Migraciones Internacionales de
la Organización para la Cooperación y
el Desarrollo Económico (OCDE)
jorgeb@telnor.net
México

Rodolfo Casillas
Profesor Investigador de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), sede México
Tel: (5255) 5631 7246, ext.121
Fax: (5255) 5631 7016
casillas@flacso.edu.mx
México

C

Octavio Cantón Jaramillo
Profesor de Derechos Sociales
de la Maestría en Derechos Humanos
de la Universidad Iberoamericana
(UIA), sede Ciudad de México
Tel: (5255) 5254 8643
ocantonj@aol.com
México

María Eugenia D'Aubeterre
Profesora del Instituto de Ciencias
Sociales y Humanidades de
la Benemérita Universidad Autónoma
de Puebla (BUAP)
Tel:(5222) 22295500 ext. 5705
eramirez@siu.buap.mx
México

G

Magdalena Carral
Comisionada del Instituto Nacional
de Migración (INM)
Tel: (5255) 5387 2496/97
México

Carol Girón
Investigadora del Programa
de Migración de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), sede Guatemala

Tel: (502) 362 1431 al 33
carolgiron@flacso.edu.gt
Guatemala

la Benemérita Universidad Autónoma
de Puebla (BUAP)
cs000822@siu.buap.mx
México

I

Cecilia Imaz
Coordinadora del Centro de Estudios
Básicos en Teoría Social de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales de la
Universidad Nacional Autónoma de
México (UNAM)
celimaz@yahoo.com.mx
México

Gustavo Iruegas
Exsubsecretario para América Latina
y el Caribe de la Secretaría
de Relaciones Exteriores
Tel: (5255) 5537 2084
México

M

Lelio Mármora
Jefe de la Oficina Regional para
el Cono Sur de América Latina de
la Organización Internacional para
las Migraciones (OIM)
Tel: (5411) 4815 5481/5195
Fax: (5411) 4816 6323
iombuenosa@iom.int
l.marmora@iom.int
Argentina

María de Gloria Marroni
Profesora del Instituto de Ciencias
Sociales y Humanidades de

R

Raúl Ramírez Baena
Exprocurador de Derechos Humanos
del Estado de Baja California
pdhbcsl@telner.net
Tel: 01800 0254576
México

Jaime Rochin
Director General Adjunto de
la Unidad para la Promoción y
Defensa de los Derechos Humanos
de la Secretaría de Gobernación
Tel: (5255) 5128 0223
srochin@segob.gob.mx
México

S

Patricia Salcido
Académica del Centro de Estudios
Latinoamericanos de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales de
la Universidad Nacional Autónoma
de México (UNAM)
Tel: (5255) 5622 9427
patyemy@servidor.unam.mx
México

Juan Manuel Sandoval
Investigador de la Dirección
de Etnología y Antropología Social

del Instituto Nacional de
Antropología e Historia (INAH)
Tel: (5255) 5616 0797
Fax: (5255) 5616 2073
spechf@laneta.apc.org
México

Jessica Solano
Defensora de la Población
Desarraigada y Migrante de
la Procuraduría de Derechos
Humanos de Guatemala
Tel: (502) 230 0877/78
Fax: (502) 238 1734
jsolanodivas@yahoo.com
jessicasol@hispavista.com
opdhf@inteln.net.gt
Guatemala

V

Martha Villarreal
Coordinadora legal del Proyecto
Migrantes de Sin Fronteras, IAP
mvillarreal@sinfronteras.org.mx
Tel: (5255) 5514 1521
México

W

Georganne Weller
Profesora Investigadora de
la Universidad Autónoma
Metropolitana (UAM)
georgann@avantel.net
México

DERECHOS HUMANOS Y
FLUJOS MIGRATORIOS EN LAS
FRONTERAS DE MÉXICO

es una contribución al debate en el seno de los gobiernos, universidades y organizaciones de la sociedad civil, que se terminó de imprimir el día quince de diciembre de dos mil tres, en Estirpe, concepto e imagen, Lucas Alamán, núm. treinta, col. Obrera, México, DF. El tiraje consta de mil ejemplares.