

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS. EL CASO MEXICO-ESTADOS UNIDOS

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *La migración de trabajadores entre México y Estados Unidos*. III. *Soluciones*. 1. *Escala multilateral*; 2. *Escalas bilateral y doméstica*.

I. PLANTEAMIENTO

La migración ha sido un fenómeno propio de la humanidad. En nuestros días los desplazamientos humanos pueden ubicarse básicamente en las siguientes categorías principales:¹

- a) La migración permanente que en el pasado obedeció a una política de poblamiento y que dio lugar a grandes desplazamientos humanos. A partir de 1800 entre 60 y 70 millones de europeos llegaron a radicar en el continente americano. En la época presente estos acomodos de población han perdido importancia toda vez que los espacios receptores se han reducido sensiblemente. Son pocos los países en la actualidad —como Canadá y Australia— que siguen políticas de poblamiento. Con características parecidas a las que privaron en la Segunda Guerra Mundial —cuando un número considerable de personas emigraron a distintos países— se presenta el fenómeno en los países africanos, donde el surgimiento de los estados ha señalado divisiones artificiales a los grupos tribales, originando movimientos de población.
- b) Las corrientes de refugiados que escapan de persecuciones en sus países de origen, y
- c) La migración de trabajadores de países de menor desarrollo a los más industrializados o países de rápido crecimiento económico, provenientes de lugares atrasados económicamente. Se estima que aproximadamente una cantidad de 14 a 20 millones de trabajadores extranjeros se encuentra viviendo y laborando en terceros países, sin tener la ciudadanía o la calidad de inmigrantes en el país receptor.²

¹ Martin, L. Philip and Thoustoun, Marian F., "The Future of International Labor Migration", *Journal of International Affairs*, vol. 33, núm. 2, otoño-invierno, 1979, p. 311.

² *Ibidem*, p. 311.

En el presente trabajo se aborda el problema de la migración de trabajadores que es motivada por un interjuego de condiciones económicas entre los países que atraen a la mano de obra y los que la proyectan. Se da atención especial a la migración de trabajadores indocumentados en el contexto bilateral de las relaciones entre México y Estados Unidos.

La necesidad del capital, bien de ubicarse en países con amplia disponibilidad de mano de obra barata o de importar esa mano de obra, se liga a las condiciones imperantes en los países de menor desarrollo que obligan a los trabajadores a emigrar. En este sentido el fenómeno se presenta entre países altamente industrializados y países de menor desarrollo relativo, como sería el caso de los Estados Unidos y México o el del Mercado Común Europeo que absorbe trabajadores provenientes de España, las antiguas colonias europeas y de otros países como Yugoslavia y Turquía.

Se presenta también la migración de trabajadores entre países del mundo en desarrollo, en virtud de las diferencias relativas de desenvolvimiento económico o de un auge económico normalmente sectorial que atrae a los trabajadores de las regiones vecinas. Así, México es el destino de trabajadores centroamericanos y sudamericanos. Venezuela recibe una cantidad significativa de trabajadores colombianos. En los países árabes, entre dos o tres millones de trabajadores, principalmente originarios de Omán, Yemen del Norte, Jordania y Egipto, se dirigen a los países petroleros como Arabia Saudita, la Unión de Emiratos Árabes y Kuwait, ofreciéndose la situación de que los trabajadores extranjeros llegan a superar numéricamente a la población nativa.³ África no escapa a este fenómeno migratorio:⁴ Costa de Marfil recibe a trabajadores de Alto Volta, Mali y Guinea; Ghana, Liberia y Senegal figuran como países importadores de mano de obra, mientras que las islas de Cabo Verde, Mauritania, Níger y Togo se distinguen por ser países exportadores de capital.

La migración de trabajadores se da entonces en un plano mundial y ofrece ángulos paradójicos y contradictorios. Los países que exportan mano de obra son al mismo tiempo receptores de trabajadores.

Por presentarse el fenómeno en una escala mundial y abarcar regiones de distinto grado de desarrollo y diferentes órbitas culturales, la problemática es, en ocasiones, radicalmente aguda. Así, se presentan dos clasificaciones en la migración de trabajadores.

- a) La migración legal que opera a través de programas existentes —y que son ejecutados a nivel privado o público o a nivel intergubernamental— para la admisión de trabajadores huéspedes. El Mercado Común Europeo

³ Birks, J. S. and Sinclair C. A., "Migration and Development: The Changing Perspective of the Poor Arab Countries", *Journal of International Affairs*, vol. 33, núm. 2, otoño-invierno, 1979, p. 285 y ss.

⁴ Martin, L. Philip, *op. cit.*, p. 321.

ha puesto en vigor programas y políticas para trabajadores huéspedes de fuera de la zona, independientemente de la libertad de circulación de trabajo que rige para los países miembros.⁵ En los países árabes coexisten programas oficiales para contratar mano de obra extranjera y hacer contrataciones directas por las propias empresas receptoras de los trabajadores.⁶

b) La migración ilegal, que consiste en un movimiento espontáneo de trabajadores, motivado por factores de atracción y proyección entre dos sociedades. La migración legal en origen puede convertirse en ilegal cuando se vencen los términos legales de estancia y también porque la migración legal suele estimular una corriente migratoria ilegal. De ahí que el fenómeno ocurra indistintamente entre México y Estados Unidos y entre Colombia y Venezuela, pero se presenta, aunque sea en menor magnitud, en zonas donde operan sistemas de contratación legal. Esto acontece en los países árabes y en el Mercado Común Europeo.

Otra clasificación que puede intentarse es la que obedece al tiempo de permanencia de los trabajadores.

a) Migración permanente. Diversos sistemas jurídicos han programado la asimilación de corrientes migratorias de trabajadores y para ello han reconocido regímenes de inmigración para las familias. Salvo en circunstancias especiales, como ocurren entre México y Estados Unidos, cuando los migrantes tienen u obtienen sobre la experiencia laboral una clasificación media o superior, tienden a radicarse en el país receptor en virtud de las mayores oportunidades de movilidad socioeconómica. Una nota distinta de la migración son las oportunidades personales reducidas en las sociedades de origen. La migración permanente tiende a declinar por varios factores. La crisis económica mundial ha golpeado a los países industriales generando altas tasas de desempleo. Asimismo el surgimiento de segundas y terceras generaciones de inmigrantes nacidos en los países receptores ha provocado actitudes racistas y clasistas de rechazo que se agravan con la crisis económica. Un ejemplo claro en nuestros días lo constituye el Reino Unido de la Gran Bretaña.

b) Migración temporal. En virtud de los inconvenientes arriba enunciados, la gran tendencia actual es la de recibir trabajadores sobre una base temporal. En los países árabes⁷ ha surgido la práctica de contratar a trabajadores de países asiáticos como Indonesia, la India y Pakistán, porque, además de que suele ser más barata la mano de obra, se limita la internación de los trabajadores provenientes de países árabes que tienen un

⁵ Rist, Ray C., "The European Economic Community (EEC) and Manpower Migrations: Policies and Prospect", *Journal of International Affairs*, vol. 33, núm. 2, otoño-invierno, 1979, p. 201 y ss.

⁶ Birks, J. S., *op. cit.*, p. 285 y ss.

⁷ *Ibidem.*

contexto social y cultural más afín, con posibilidades de establecerse permanentemente, y se estimula la migración de trabajadores en otras regiones que tienen mayor dificultad en adaptarse a los países de destino. Otro caso es el de la administración republicana de Ronald Reagan, que ha anunciado un proyecto de medidas en materia migratoria, una de las cuales es el establecimiento de un programa de trabajadores huéspedes. Se concede gran preferencia a los trabajadores temporales.

El trato a los trabajadores se encuentra en un abanico de regímenes nacionales en cuyo extremo aparecen, de un lado, la legislación de Suecia, que considera a los trabajadores extranjeros como inmigrantes en potencia y a quienes se ofrecen enseñanza del lenguaje, la posibilidad de radicarse con sus familias e, inclusive, el reconocimiento de ciertos derechos políticos como el voto, para determinado tipo de elecciones. En el otro extremo aparece la República Sudafricana que impide a los trabajadores migrantes la unificación de las familias, restringe a un carácter estrictamente temporal la mano de obra y niega los derechos de trabajo dentro de su territorio.⁸

La preocupación principal en la migración de trabajadores se centra en dos apartados:

- a) La relación entre los países involucrados. Ha declinado la validez de la idea antes dominante de que los países proyectantes de la mano de obra se beneficiaban de la migración. La calificación de la mano de obra en los países receptores con frecuencia es una falacia. Acontece que los trabajadores se destinan a la escala más baja de ocupaciones en donde no hay propiamente una formación laboral. Hay casos en los que la calificación de la mano de obra tiene lugar en el país de origen y el país receptor se beneficia de esa mano de obra sin hacer erogaciones para su formación. Y como se adelantaba en párrafos anteriores, los trabajadores calificados o que adquieren calificación suelen radicarse permanentemente en el lugar de destino.

Otras consecuencias aparecen manifiestas: la bonanza económica de las sociedades de atracción ofrece un tipo de actividad y ocupación, ligadas a una idea de modernidad y de rápido progreso personal que es preferido a las actividades normalmente rurales o industriales incipientes de las sociedades de origen.

Ello provoca que las labores agrícolas se abandonen y que la migración cause un daño directo en áreas vitales de supervivencia para los estados. Llega a ocurrir que los estados proyectantes de mano de obra tienen que importar trabajadores extranjeros para cubrir la gran va-

⁸ Martin, L. Philip, *op. cit.*, p. 311 y ss.

cante ocupacional. Esto además de la agudización de la insuficiencia agrícola y de las importaciones de alimentos que se requieren.

Respecto a las remisiones de capital a los países de origen también hay un buen número de equívocos. Ya se ha mencionado insistentemente el problema de la emigración permanente del personal calificado, que limita considerablemente la remisión de su salario.

Los trabajadores temporales deben hacer gastos de vivienda y alimento en el país sede del trabajo, con lo que una parte importante de la remuneración queda en el país receptor. Incluso, en el caso de los trabajadores mexicanos, se presenta el fenómeno de la compra de artículos suntuarios como signo de *status* social superior, que se despliega al retornar al país.⁹ Finalmente, cuando existe remisión de capital, éste se destina a actividades privadas, y no se incorpora a las tareas sociales que pudieran coadyuvar al desarrollo general del país.

El trato de los trabajadores. El reconocimiento de derechos de la clase trabajadora ha sido uno de los movimientos históricos más importantes de las sociedades modernas. El régimen normativo ha alcanzado notables avances; sin embargo, existen vacíos y deficiencias que se deben subsanar en materia de trabajadores migratorios, particularmente de los indocumentados que con frecuencia son tratados como criminales, con brutalidad policiaca, por la violación de los reglamentos administrativos de migración. Sobre este particular, en la parte tercera se trata el reconocimiento de sus derechos humanos fundamentales que jerárquicamente tienen primacía. Estos derechos, en el supuesto de que se encuentran laborando en el país receptor, deben ser garantizados: derecho a percibir un salario, a condiciones de trabajo adecuadas, a una jornada legal de trabajo, a gozar de los días de descanso obligatorio, al respeto a sus pertenencias, a la protección del sistema legal en caso de detención, etcétera.

II. LA MIGRACIÓN DE TRABAJADORES ENTRE MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Para México, el problema de la migración es extraordinariamente complejo. En un aspecto tiene dos fases. Existe una migración interna de las áreas rurales hacia los centros urbanos que ha propiciado una aglomeración poblacional principalmente en la ciudad de México, cuya área metropolitana tiene aproximadamente catorce millones y medio de habitantes, siendo una de las urbes más pobladas del mundo. Igualmente, existe una migración interna de áreas rurales

⁹ Bustamante, Jorge A. y Martínez, G., "Undocumented Immigration from Mexico: Beyond borders but within Systems", *Journal of International Affairs*, vol. 33. núm. 2, otoño-invierno, 1979, pp. 265-284.

deprimidas hacia zonas agrícolas durante las temporadas de siembra y recolección. Se ha dado el dato de tres millones de trabajadores migrantes en el sector agrícola dentro de México.

Existe, igualmente, una migración de mano de obra hacia los Estados Unidos, indeterminada numéricamente, con diversas estimaciones: siete millones, cuatro millones, según fuentes norteamericanas, y entre un millón doscientos mil y cuatrocientos ochenta mil trabajadores, de conformidad estas cantidades con una investigación reciente del gobierno mexicano. Este flujo migratorio corresponde a la categoría de trabajadores indocumentados.

Internacionalmente, la migración nos concierne en lo que toca al flujo de trabajadores que se dirige hacia los Estados Unidos y, paradójicamente, nos afecta como país receptor de un número creciente de migrantes que provienen de Sudamérica y Centroamérica. Las causas de esta migración son diversas: la efervescencia revolucionaria de países como Nicaragua y El Salvador ha provocado un éxodo de centroamericanos; la imagen de la bonanza petrolera ha sido un imán para atraer a los trabajadores; las cosechas cafetaleras del sur de México, en Chiapas, principalmente, absorben a trabajadores indocumentados, la mayor parte guatemaltecos. Otros migrantes de la región se internan en el país utilizándolo como puente para llegar a los Estados Unidos. Lo mismo que en todos los casos de trabajadores indocumentados, no hay cifras exactas sobre su número. Se ha llegado a hablar de una internación mensual de 50 000 personas. Una cifra proporcionada por un funcionario de la Secretaría de Gobernación revelaba que existe una deportación de tres mil sudamericanos mensualmente.

Otro ángulo del problema es que la migración mexicana constituye una válvula de escape al encontrar los trabajadores ocupación en los Estados Unidos. Pero otra fase, no directamente relacionada con ésta, es la "fuga de cerebros" o emigración de técnicos calificados. En esta situación la migración tiene lugar dentro de las cuotas legales fijadas por los Estados Unidos. De 1950 a 1975 emigraron de México a los Estados Unidos un promedio anual de 60 300 personas.¹⁰ No sobra enfatizar que la fuga de cerebros afecta a los países en desarrollo porque ellos absorben el costo de la capacitación técnica y se ven privados de la aplicación de los recursos humanos a sus tareas de desarrollo.

Para México, el problema de los trabajadores indocumentados se encuentra inserto en una compleja relación bilateral con los Estados Unidos, toda vez que existen factores de atracción del lado norteamericano y factores de proyección por parte de México.¹¹

Del lado estadounidense ha existido una gran demanda de mano de obra barata que ha jugado el papel de un subsidio a importantes regiones y sectores eco-

¹⁰ Sánchez, Luis Carlos, *Las migraciones internacionales en el marco de las Naciones Unidas*, Naciones Unidas, p. 23 y ss.

¹¹ Ha sido Jorge Bustamante, el autor líder de la materia en México quien ha dado pruebas irrefutables de este interjuego entre las dos sociedades.

nómicos. Wayne A. Cornelius¹² señala que “para los niveles norteamericanos, los ilegales mexicanos generalmente perciben salarios inferiores”. En relación con el desplazamiento de trabajadores norteamericanos, que se ha considerado como una característica negativa de la migración de trabajadores mexicanos, el mismo autor señala que “... no hay evidencia directa de un desplazamiento de norteamericanos por trabajadores ilegales mexicanos, al menos en aquellos sectores del mercado de trabajo donde generalmente buscan empleo los mexicanos”. Y prosigue... “La mayoría de los empleos en cuestión son los menos deseables en el mercado de trabajo norteamericano: implica tareas físicamente penosas y sucias, salarios bajos, jornadas extensas, condiciones de trabajo generalmente pobres, baja seguridad laboral y pocas oportunidades de mejora”. Es ésta una posición extendida entre los analistas tanto mexicanos como norteamericanos. Sin embargo, una de las acusaciones más frecuentes contra los indocumentados mexicanos, ligadas a momentos de crisis económica en los Estados Unidos, es precisamente el desplazamiento de la fuerza laboral norteamericana y el abaratamiento del mercado de trabajo. Una opinión ilustrativa corresponde a Vernon M. Briggs Jr.,¹³ quien sostiene que ningún trabajador americano es apto para competir con un extranjero ilegal cuando el resultado final de la competencia depende de quién trabajará por la paga más baja y más largas horas de labores y acepta las más arbitrarias condiciones de trabajo. Por lo tanto, es obvio que la inmigración ilegal daña a todos los trabajadores de bajos ingresos.

Con todo, las evidencias de las estadísticas ofrecen una conclusión contraria. La investigación de Villalpando¹⁴ da como ejemplo la expulsión en el condado de San Diego de 340 extranjeros ilegales. Las vacantes no fueron llenadas por ciudadanos norteamericanos, sino por *commuters*, que son los trabajadores mexicanos que viven en México y que todos los días cruzan la frontera para trabajar en los Estados Unidos de conformidad con un régimen legal.

Cornelius estima que la reducción drástica del flujo migratorio de trabajadores indocumentados podría tener un impacto inflacionario significativo dentro de los Estados Unidos, reflejado en precios más altos al consumidor en todos los productos actualmente elaborados con mano de obra extranjera. Podrían producirse tasas de quiebra mayores entre los pequeños negocios norteamericanos toda vez que el 54% de los indocumentados mexicanos entrevistados fueron empleados en empresas con 25 o menos empleados.

El subsidio de la mano de obra barata ha sido significativo en varias direcciones. Primeramente, por el costo bajo que para la economía estadounidense ha representado y que ha reducido el costo de producción. En segundo término

¹² Cornelius, Wayne A., “La migración ilegal mexicana”, *Foro Internacional*, vol. XVIII, núm. 3, enero-marzo, 1978, p. 407 y ss.

¹³ Briggs, Vernon M. Jr., “La confrontación del ‘chicano’ con el inmigrante mexicano”, *Foro Internacional*, México, núm. 3, vol. XVIII, enero-marzo, 1978, p. 514 y ss.

¹⁴ Citado por Cornelius, Wayne A., *op. cit.*, p. 410.

porque la calificación de la mano de obra ha corrido a cargo de México. Los trabajadores indocumentados mexicanos no proceden de las capas sociales más bajas del país, sino que tienen una aptitud laboral satisfactoria. De acuerdo con una cifra, en Estados Unidos el costo de capacitación de la mano de obra por trabajador es de 44 mil dólares, gasto que ha corrido a cargo de México.

En tercer lugar, porque una parte de sus sueldos contribuye a la activación económica del comercio y de los servicios. Se ha establecido que cubren sus cuotas de seguridad social sin que se aprovechen de ella por su propia condición de ilegales. Dos terceras partes de los indocumentados cubren cuotas de impuestos federales y del Seguro Social. Sin embargo, sólo el 4% de los ilegales entrevistados habían recibido alguna vez los beneficios de la seguridad social; el 3% o menos tuvo a sus hijos en las escuelas públicas norteamericanas y únicamente el 8% y el 10% había recibido alguna vez asistencia médica gratuita en un hospital.¹⁵

En el orden doméstico de México son numerosos los factores de proyección de los trabajadores migrantes. Grave sería transferir la responsabilidad del subdesarrollo exclusivamente a factores externos.

El desenvolvimiento mexicano ha tenido lugar a partir de 1940. En los últimos cuarenta años se ha estimulado el crecimiento industrial, deteriorándose el apoyo al sector rural. Asimismo, las áreas urbanas han crecido con mayor celeridad que el sector rural. Esto ha producido un desequilibrio notable que, entre otras consecuencias, ha propiciado el descenso de la producción agrícola. En 1980 México se vio obligado a importar entre 9 y 11 millones de toneladas de granos debido a problemas climatológicos coyunturales; pero, en una medida importante, debido a estrangulamientos estructurales en el sector agrícola y que obligaron al gobierno a poner en vigor un programa amplio y ambicioso de estímulos al sector agrícola, a partir del 18 de marzo de 1980 se crea el Sistema Alimentario Mexicano y cuyo objetivo es lograr la autosuficiencia alimentaria.

Otra causa ha sido el desempleo o el subempleo en el campo, que, de acuerdo con algunas cifras, llega a más de cuatro millones de personas.¹⁶ En total el desempleo y el subempleo en México alcanzan el 33% de la fuerza laboral. Curiosamente, sin embargo, las estadísticas que se han realizado entre trabajadores indocumentados revelan que dos terceras partes de los ilegales tenían empleo antes de salir a los Estados Unidos. Entre los migrantes es fundamentalmente el diferencial de salarios entre las dos sociedades el que influye en el desplazamiento de trabajadores. Es necesario reconocer que a pesar de que los salarios pagados en los Estados Unidos para las actividades que desarrollan los indocumentados son los más bajos en la pirámide ocupacional, de todas maneras son más altos

¹⁵ Cornelius, *op. cit.*, p. 411 y ss.

¹⁶ Moyeda, Alejandro, información periodística de *El Sol de México*, 18 de septiembre de 1980.

que las remuneraciones prevaecientes en México, en un promedio de siete veces, de acuerdo con algunas estimaciones.¹⁷

Es una realidad que el modelo que surge de la Revolución social mexicana de 1910 produjo una movilización rural y una generación de expectativas sin que la opción industrial y urbana se haya traducido en asimilación y arraigo para la gente del campo.¹⁸ Existe un modelo interno de progreso y modernidad en que pueda asimilar al grueso de la población. La injusta distribución del ingreso que propicia diferencia en los niveles de ingreso en México en una proporción de 40 a 1¹⁹ estimula vigorosamente a la migración, y se une a factores psicológicos de atracción como la idea dorada del *american way of life*.

Los trabajadores indocumentados provienen de diversas partes de México, pero, fundamentalmente, la emigración se origina en cinco estados: Guanajuato, Chihuahua, Michoacán, Zacatecas y Jalisco.²⁰ Son éstas las entidades que mantienen una constante alta de migración. Ocasionalmente, por razones coyunturales como problemas de sequía, algunos estados fronterizos como Sonora y Sinaloa incrementan su promedio de exportación de mano de obra.

Tradicionalmente los trabajadores migratorios han salido de las áreas rurales de México y se han canalizado también hacia las actividades agrícolas en Estados Unidos. Sin embargo, el cambio estructural en México donde la población urbana ha crecido sensiblemente, influye en el origen de la emigración laboral y en su destino. Las estadísticas ofrecidas por Villalpando arrojan un 57% de trabajadores indocumentados ocupados en la agricultura, 18% en la industria, 17% en los servicios, 3% en la construcción y 5% en otros sectores.²¹ La agricultura sigue siendo la ocupación mayoritaria; no obstante, en su conjunto, otras actividades llegan a cerca de la mitad del total.

Los indocumentados mexicanos brindan características particulares respecto a otros emigrantes a los Estados Unidos. Es menos probable que hablen inglés; tienen un nivel menor de educación comparados con inmigrantes de otros países, principalmente europeos; tienen un índice de calificación laboral más bajo, comparado también con otros estándares; obtienen salarios sustancialmente más reducidos; se ocupan preferentemente en la agricultura y los servicios; hacen menos uso de los servicios sociales; permanecen en los Estados Unidos por periodos de tiempo más cortos.²²

¹⁷ Cornelius, Wayne A., "Migración, la política mexicana de desarrollo y el futuro de las relaciones entre México y los Estados Unidos", *Ciencia y Tecnología*, núm. 39, julio-agosto, 1981, p. 92.

¹⁸ Alba, Francisco, "Industrialización sustitutiva. Migración internacional: El caso de México", *Foro Internacional*, U. I. xviii, núm. 3, enero-marzo, de 1978, p. 464-475.

¹⁹ Urquidí, Víctor L., *El desarrollo económico y social en México. Visión del México contemporáneo*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 43 y ss.

²⁰ Bustamante, Jorge A., "Inmigración indocumentada a los Estados Unidos", *Foro Internacional*, México, núm. 3, vol. xviii, enero-marzo, 1978, p. 437 y ss.

²¹ Cornelius, Wayne A., *La migración ilegal mexicana*, op. cit., p. 409.

²² Cornelius, *ibidem*, p. 43.

Es muy importante advertir que los indocumentados no se convierten normalmente en residentes definitivos en los Estados Unidos. Son básicamente trabajadores estacionales. El promedio de estancia, de conformidad con las investigaciones de Bustamante, es de 170 días, o sea poco menos de seis meses, y cubre el periodo abril-septiembre. En las entrevistas de Cornelius, el 74% de los indocumentados señaló que consideraría aceptable un sistema combinado de residencia en México y un trabajo estacional en los Estados Unidos.

Por el hecho de ser indocumentados no se conoce el número exacto de trabajadores ilegales mexicanos en los Estados Unidos. Las estimaciones difieren; según se decía, algunos cálculos hablan de una cantidad de 3 a 7 millones de trabajadores. Es común escuchar el promedio de 4 millones y medio. Sin embargo, los resultados extraoficiales de un análisis reciente que llevó a cabo el gobierno mexicano da una cifra bastante menor. La cantidad estimada es de 480 000 a 1 200 000, según la temporada. El dato se aparta sustancialmente de las estimaciones dominantes ya que diversas fuentes en los Estados Unidos manejan con frecuencia el dato de cuatro millones y medio de trabajadores indocumentados mexicanos. Las conclusiones de la muestra mexicana tienen un especial valor por derivarse de una investigación directa realizada en México en medios urbanos y rurales durante tres años, de 1977 a 1979, abarcando en total 350 000 personas.

Otras líneas de interés se desprenden de la muestra citada: la población que emigra es preponderantemente joven. El 71% tiene edades que van de 17 a 34 años. Sólo uno de cada siete emigrantes es mujer. El promedio de dependientes en México por cada trabajador indocumentado es de 3.25. Tal vez comparados con los emigrantes europeos el nivel educacional de los mexicanos es bajo, pero, comparado con el nivel mexicano, los emigrantes tienen un promedio superior. Este es de 4 años de educación primaria siendo el nivel ocupacional de 3.1 años. El 14.4 de los entrevistados tenía 7 o más años de educación escolar.

Uno de los resultados de la encuesta calcula el monto de la remisión de capital hecha por los indocumentados mexicanos en trescientos diez millones de pesos anuales, cantidad que contrasta con la estimación de 3 000 millones de dólares al año, que han manejado los Estados Unidos generalmente.

Vale aclarar que en el caso de los trabajadores mexicanos, como ocurre con la mayor parte de los migrantes en situación semejante, se exageran las cifras no únicamente por desconocimiento del fenómeno, sino por las distorsiones de sentimientos xenófobos e intereses político-económicos de otro orden. En las relaciones México-Estados Unidos parece vincularse el aumento deliberado del número de trabajadores a un elemento de negociación norteamericano sobre el petróleo mexicano. De ahí que los estudios y las encuestas en esta materia tengan un valor que trasciende el interés teórico y permite mejores condiciones para intentar la solución del problema.

III. SOLUCIONES

Las soluciones deben encaminarse a la definición de regímenes en tres escalas: la multilateral, la bilateral y la doméstica.

1. *Escala multilateral*

En el ámbito multilateral precisa la adopción de un régimen definido que establezca y reconozca los derechos de los trabajadores migratorios, sean éstos documentados o no documentados. Han surgido marcos normativos generales pero la protección efectiva es limitada y varía según las regiones y la calidad migratoria de los trabajadores. En la Carta constitutiva de la Organización Internacional del Trabajo,²³ se estableció como una de las finalidades de la institución el proteger los intereses de los trabajadores cuando se encuentren empleados en un país distinto al suyo. El cumplimiento de este objetivo ha llevado desde tempranos años de vida de la institución ginebrina a la conclusión de acuerdos sobre materias específicas. Así, aparecieron²⁴ el Convenio número 19 de 1925 sobre igualdad de trato para indemnizaciones por concepto de accidentes de trabajo; el Convenio número 66 de 1939 sobre trabajadores migrantes que estableció un trato no menos favorable que el de los nacionales. El Convenio número 48 de 1935 sobre la conservación de los derechos de posesión de los migrantes; el Convenio 118 de 1962 sobre igualdad de trato en materia de seguridad social. Estos documentos han reconocido derechos sobre la igualdad de los migrantes con respecto a los nacionales, la no discriminación, la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho a la capacitación profesional, el acceso a la seguridad social, etcétera.

Sin embargo, el régimen se destina a los trabajadores que se encuentran legalmente dentro de un país determinado y no cubre expresamente a los trabajadores que se internan subrepticamente a otro país. Toda vez que los derechos humanos de estos trabajadores se ven seriamente afectados, es necesario que se reconozca el mínimo de derechos consustanciales a la calidad de la persona humana.

En esta dirección han surgido ya numerosos intentos que exigen una consolidación jurídica más firme y más amplia. En esta corriente novedosa destacan²⁵ la Resolución 1706 (LIII) del Consejo Económico y Social, adoptada en el 53 periodo de 1972, sobre explotación por medio del tráfico ilícito y clandestino

²³ Bohning, W. R., "International Migration and the International Economic Order", *Journal of International Affairs*, vol. 33, núm. 2, otoño-invierno, 1979, p. 187 y ss.

²⁴ Helmut, Greutz, "La OIT y la seguridad social de los extranjeros y de los migrantes" *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 77, núm. 4, abril, 1968, pp. 391-413.

²⁵ Gen Mora, Arenies, "Los trabajos migratorios ante la ONU", *Reseña Laboral*, México, segunda época, vol. 2, núm. 1, enero-febrero, 1978, p. 74-77.

tino, propuesta por el grupo de países africanos, y que tuvo por fin condenar la explotación y el aprovechamiento abusivo de la mano de obra migratoria. La Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 2990 para condenar igualmente la explotación de la mano de obra por medio del tráfico ilícito y clandestino. Su finalidad fue evitar el trato discriminatorio contra los trabajadores migrantes; recomendar el respeto a los derechos humanos, y solicitar a los estados el establecimiento y el mejoramiento de los mecanismos para recibir a los trabajadores. Resoluciones posteriores de la misma Asamblea General, la 3224 y la 3449, se pronunciaron por la adopción de medidas para mejorar la condición de los trabajadores migratorios y para garantizar el respeto de los derechos humanos y la dignidad de todos los trabajadores migratorios, independientemente de su condición migratoria.

En el ámbito regional destaca el Convenio multilateral sobre emigración de trabajadores del área andina que contiene disposiciones sobre los trabajadores indocumentados. El citado convenio definió al trabajador migratorio como todo nacional de un Estado miembro que esté ejerciendo actividades lícitas, por su propia cuenta o bajo cualquier tipo de contrato de trabajo, en el territorio de otro Estado miembro, sin contar con documentos oficiales que autoricen su permanencia.

Importa destacar que la preocupación central de los instrumentos internacionales es el reconocimiento de los derechos humanos de los trabajadores migrantes no documentados. Así, el artículo 36 del Convenio multilateral del área andina establece que "En ningún caso la situación de un indocumentado ni la repatriación de esas personas menoscabará sus derechos laborales frente a sus empleadores." De igual manera, la Resolución relativa a los trabajadores migrantes, adoptada en la décima Conferencia de los Estados de América, miembros de la OIT, de 1974, hizo un llamado a los estados receptores de grandes corrientes de trabajadores migrantes no documentados a fin de que eliminen todas aquellas prácticas contrarias y atentatorias de los derechos fundamentales del hombre. La resolución 3224, ya antes mencionada, recomendó a los estados adoptar "las medidas pertinentes a fin de que los derechos humanos de los trabajadores que se internen subrepticamente a sus territorios sean plenamente respetados".

Toda vez que los trabajadores indocumentados son víctimas de explotación por los propios empleadores y por medidas represivas adoptadas por las autoridades de migración y, en general, de la policía, es menester que se clarifiquen los derechos de los que deben disfrutar estos trabajadores. Obviamente, no existe la obligación de los países receptores de concederles trabajo a los no documentados, pero una vez que se han internado en el país deben gozar de la protección del sistema jurídico y cuando tienen o han tenido una ocupación laboral, disfrutar del régimen jurídico en materia de trabajo.

Ahora bien, por el número de trabajadores migratorios y el interjuego de

factores económicos y sociales que se involucran, es menester que se analice el problema en el contexto de la negociación del Nuevo Orden Económico Internacional. Una de las finalidades debe ser garantizar una protección efectiva a los trabajadores cuando se desplazan a otros países. En última instancia, sin embargo, el problema esencial y verdadero es establecer condiciones que limiten las causas que orillan a los trabajadores a emigrar. Por ello la necesidad de instalar el tema en el entorno de las negociaciones del Nuevo Orden Mundial. A la fecha, los principales instrumentos en la materia son: la Declaración sobre el nuevo orden económico internacional y el Programa de acción, adoptado por la VI Asamblea general extraordinaria de 1974 y la Carta de derechos y deberes de los estados de diciembre del mismo año que han hecho caso omiso del problema de los trabajadores migratorios.

Sin embargo, despunta una corriente favorable para incluir el tema en las negociaciones sobre el NOEI. De esta suerte, la "Declaración de México", resultante de la Décima conferencia de los estados de América miembros de la OIT (1974) ubicó la problemática de la migración dentro del amplio contexto de las relaciones económicas internacionales. Y consecuentemente recomendó la adopción de un conjunto de medidas: *a)* El fortalecimiento de los mecanismos de integración económica regional; *b)* Facilitar el acceso de mercancías de los países de menor desarrollo a los mercados de los países industriales; *c)* Promover un cambio de prioridades del financiamiento externo, favoreciéndose el sector rural; *d)* Adoptar la asistencia técnica internacional a los requerimientos de una nueva estrategia de empleo.

2. *Escalas bilateral y doméstica*

La migración de trabajadores es un caso típico de interdependencia. Como se ha señalado repetidamente, existen factores de atracción y proyección en las dos sociedades, y beneficios de las dos partes, aun cuando, como se ha señalado, tiende a descubrirse la mayor ventaja de los países receptores de mano de obra. Por ello, toda posición unilateral debe hacerse en consonancia con el interés de la contraparte, y en el marco de las relaciones bilaterales o regionales, según el caso.

Entre México y Estados Unidos funcionó durante el periodo comprendido entre 1942 y 1964 el llamado Programa bracero, gobernado por un régimen bilateral por el cual se dio acceso a mano de obra mexicana a los Estados Unidos. Se caracterizó por una cuota de trabajadores, para ubicarlos en labores agrícolas, y por una contratación fija con un empleador que en la práctica se tradujo en abusos. En octubre de 1974 el entonces presidente de la República, Luis Echeverría, se pronunció en contra de los convenios de braceros. Cualquier régimen bilateral debería reconocer en nuestros días el volumen migratorio ac-

tual que en medida importante es motivado por los factores de atracción del lado norteamericano; la pluralidad de ocupaciones a las que llegan los trabajadores migratorios; la libertad de contratación y el respeto a los derechos humanos dentro del sistema legal estadounidense.

Durante la entrevista presidencial entre Ronald Reagan y José López Portillo en junio de 1981, se abordó el problema de los trabajadores indocumentados, pero más bien en un contexto de "ambiente", de intercambio informal de opiniones, pero lejos estuvo de considerar un marco jurídico de relaciones en la materia. Se encuentra todavía la posible concertación de un acuerdo internacional regulador, en virtud de las posiciones distintas de las partes y de que la indefinición del régimen, menester es reconocerlo, reporta beneficios a ambas partes, ya que a las empresas norteamericanas significa la disponibilidad de mano de obra barata y a México la salida de personas que encuentran ocupación en los Estados Unidos, aliviando las presiones sociales de empleo.

Con todo, dentro de los Estados Unidos se ha venido trabajando un intento de solución legislativa para el problema de los trabajadores migratorios. En 1977 el presidente James E. Carter propuso un Plan²⁶ que llevó su nombre y cuyas características fueron: la amnistía, o regularización a los trabajadores que hubieran tenido una residencia superior a siete años en el país. Se exigía la "residencia permanente", para que un trabajador fuera regularizado lo que desconocía el carácter estacional del trabajo que prestan los mexicanos en los Estados Unidos. Pocos hubieran podido probar una residencia continua. También había que contemplar que el derecho a ser regularizado después de una residencia de siete años es un derecho que actualmente existe bajo las leyes de migración norteamericana, con lo que no había ninguna innovación en este sentido.

Propuso el Plan Carter la aplicación de sanciones contra los empleadores que contratarán trabajadores indocumentados, medida que actualmente no existe en la legislación federal y que facilita la contratación de trabajadores indocumentados. Previó también el plan la concesión de visas de trabajo a mexicanos por cinco años, al cabo de los cuales terminaría el programa de trabajadores huéspedes. Figuraba, igualmente, otra particularidad del Plan: el fortalecimiento del Servicio de Naturalización e Inmigración para vigilar más estrechamente las zonas fronterizas.

El Plan Carter encontró gran oposición en los Estados Unidos por lo que se constituyó un Comité selecto del Congreso Norteamericano, bajo la presidencia del rector de la Universidad de Notre Dame, para analizar la problemática de la inmigración y los refugiados. El Comité entregó sus conclusiones en marzo de 1981 ya durante la administración Reagan. Con base en ellas y

²⁶ Bustamante, Jorge A., "Las propuestas de política migratoria en los Estados Unidos y sus repercusiones en México", *Foro Internacional*, vol. xviii, núm. 3, enero-marzo, 1978, p. 522 y ss.

en la propia óptica republicana, el procurador general William French Smith ha elaborado²⁷ un paquete de propuestas legislativas para ser sometidas al Congreso. El proyecto trata de dar respuesta no únicamente a la migración mexicana sino al flujo de refugiados cubanos y haitianos que durante 1980, en número de ochocientas mil personas, llegaron a los Estados Unidos.

Se pretende fijar una cuota legal anual de inmigrantes de cuarenta mil personas para Canadá y México, situación que no es nueva, ya que ésta es la cuota actualmente vigente para mexicanos. Para los trabajadores indocumentados se ofrecería una amnistía limitada. Los que arribaron antes de enero de 1980 les sería permitido permanecer "temporalmente" si tienen medios económicos para sostenerse y si no tienen antecedentes penales. Se desconoce el significado de "permanencia temporal" así como el sentido de los medios económicos para sostenerse en los Estados Unidos. Respecto a estos trabajadores que quedarían en esa situación indefinida de temporalidad podrían adquirir la residencia permanente después de un periodo de cinco a diez años. Todo el régimen del Servicio de naturalización e inmigración es discrecional y casuísticamente podrán influir factores diversos, conocimiento del idioma, el número de dependientes del trabajador dentro de los Estados Unidos, tipo de ocupación, monto de las remisiones a México, etcétera. Un dato preocupante es que estos trabajadores "temporales" no podrán hacer uso de los beneficios asistenciales o del seguro de desempleo. Ya se indicó en otra parte del ensayo que los indocumentados mexicanos, en una proporción de dos terceras partes, cubren sus cuotas de seguridad social y que, sin embargo, sólo en una mínima parte hacen uso de los servicios asistenciales.

Este plan contempla la posibilidad de un programa de cincuenta mil trabajadores huéspedes mexicanos que podrían permanecer por un periodo de nueve a doce meses. Serán trabajadores temporales, sin la facultad de llevar a sus familiares, pero se les concederían ciertos derechos de seguridad social, y salario mínimo. En algunos aspectos estas medidas serían un avance ya que los trabajadores son normalmente explotados con salarios inferiores al mínimo y que laboran en condiciones inseguras e insalubres. Con todo, el número de trabajadores huéspedes dista mucho del flujo real de trabajadores migratorios, y en la realidad no detendría la corriente migratoria ilegal. Todo proyecto de solución debe fincarse sobre una base realista.

De ahí que se pretenda complementar el régimen con los elementos considerados originalmente por el Plan Carter: fortalecimiento del Servicio de inmigración y naturalización y la adopción de sanciones contra los empleadores de trabajadores no documentados. Se plantea una multa de mil dólares por cada trabajador indocumentado.

²⁷ Testimonio del procurador general de Justicia sobre la política de inmigración. Documento distribuido por la embajada norteamericana en México.

El Plan ha sido objeto de una cerrada oposición dentro de los Estados Unidos. Es de justicia destacar que el movimiento de defensa a favor de los trabajadores indocumentados ha ganado extensión e importancia, e incluye a círculos de intelectuales, entre ellos abogados; los trabajadores indocumentados que antes se escondían y formaban una "comunidad invisible", se han organizado en sindicatos, han acudido a los tribunales en defensa de sus derechos, y han ganado posiciones importantes.

El Plan Reagan habrá de pasar todavía al Congreso y es de esperar que la oposición se traduzca en modificaciones importantes.

La posición oficial de México se encuentra establecida de manera general por varias razones. Ha existido un gran desconocimiento del problema real y de su magnitud. Actualmente son ya numerosos los expertos que analizan desde un enfoque interdisciplinario la problemática de la migración. Inclusive se ha fundado un Centro de Estudios del Trabajo, dentro de la Secretaría del Trabajo dedicado principalmente al estudio de este tema y desarrolla el proyecto de investigación más ambicioso del gobierno mexicano. Hasta hace pocos años sólo Jorge Bustamante, el autor mexicano líder en la materia, daba luces sobre este candente problema. El conocimiento en mayor detalle y precisión del fenómeno permitiría al Estado mexicano fijar una posición definida.

De otra parte, la salida de trabajadores hacia Estados Unidos funciona como una válvula de escape que aminora las presiones de búsqueda de empleo en México.

Asimismo, la problemática de los trabajadores migrantes se inserta en una relación bilateral compleja. Para México, las medidas policíacas de vigilancia en la frontera atacan el efecto de un problema pero de ninguna forma se dirigen a neutralizar la causa. La "lógica" de la represión sólo agudiza un problema en forma irracional. En buen grado, la migración se origina por la disparidad de los niveles de desarrollo y por un sistema relacional estructuralmente injusto. Particularmente en el área del comercio existen discrepancias frecuentes por las decisiones unilaterales de los Estados Unidos de suspender compras de productos mexicanos, proteger su comercio de artículos mexicanos competitivos y de forzar en ocasiones la baja de los precios de los productos. En 1977 se presentaron acras diferencias entre los dos países por la negativa de los Estados Unidos de pagar el precio que México había señalado al gas natural. En este año de 1981 se ha producido un *dumping* de la plata, siendo México el principal país exportador del mundo y que le reportará al país pérdidas por 12 mil millones de pesos. Estas medidas atacan la posibilidad de un desarrollo armónico y autosostenido y, en última instancia, repercuten en la política de empleo.

En diferentes ocasiones los Estados Unidos han ofrecido como fórmula de colaboración la realización de inversiones directas en México. Han sido rechazadas en virtud de que el país busca fin prioritario la autonomía y de la que

la inversión extranjera juega ya un papel de influencia considerable en la economía mexicana. Además, la inversión extranjera introduce normalmente tecnologías intensivas de capital y no tecnologías intensivas de mano de obra, con lo que la solución al problema del empleo es raquítico. También persigue ubicarse en la actividad industrial siendo que es del sector rural de donde surge la migración.

Visto el ofrecimiento de inversión directa desde otra perspectiva representa un peligro para México. En efecto, una de las políticas a seguir por los Estados Unidos es el desplazamiento de ciertas actividades fundamentalmente industriales que no son rentables en su territorio o que tienen un elevado costo social. Este proyecto de reubicación industrial encuentra en México, como espacio periférico, un escenario ideal por la vecindad geográfica, la condición de país en desarrollo intermedio y la disponibilidad de recursos naturales, específicamente petróleo y gas. Con insistencia diversos sectores de los Estados Unidos han manejado la idea de constituir un Mercado Común de la América del Norte que vinculara en un proceso de integración económica a los Estados Unidos, Canadá y México. Nadie ha precisado técnicamente el significado y alcance de este Mercado Común,²⁸ que indudablemente no lo sería, ya que una de las condiciones para su establecimiento y operación sería la libre circulación de trabajadores que no sería aceptada en los Estados Unidos por distintas razones. Se trataría seguramente de una asociación *sui generis* en la que la inversión extranjera se aprovechara en México de la mano de obra, se garantizara el suministro de petróleo y gas y se abriera el mercado mexicano para aquellos productos norteamericanos que han perdido competitividad frente al Mercado Común Europeo y Japón. Un proceso de integración económico exige paridad en los niveles de desarrollo para que funcione y prospere. De otra manera el socio mayoritario absorberá a las partes más débiles e impondrá su dinámica unilateral a la asociación.

De ahí que México haya rechazado enfáticamente este proyecto de "Mercado Común", y que conciba el problema de los trabajadores no documentados dentro del contexto de una relación bilateral equitativa y respondiendo a los lineamientos de un nuevo orden económico internacional más justo.

En este orden de ideas reclama un sistema de comercio que conceda ventajas a ambas partes y que asegure la exportación de bienes industriales mexicanos a los Estados Unidos. Frente a la oferta de inversión extranjera directa se ha pronunciado por la alternativa de los empréstitos institucionales financieros internacionales, de la soberanía estatal y la igualdad absoluta de los miembros de la sociedad internacional.

Sobre los trabajadores indocumentados ha demandado frente a los Estados Unidos y en foros internacionales el respecto a los derechos humanos. Que la

²⁸ Méndez-Silva, Ricardo, "México ante el Mercado Común de América del Norte", *Anuario Jurídico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 145-155.

violación de los reglamentos administrativos de migración no dé pie a que los trabajadores sean considerados como criminales.

Sabemos que en primera y última instancia el problema de los trabajadores indocumentados debe atacarse en la escala doméstica. La condición de México como país medio, con un importante desarrollo industrial, la disponibilidad de la quinta reserva petrolera del mundo, le abren la posibilidad para trazar un congruente proyecto de desarrollo. Será en el ámbito doméstico donde deba México hallar la solución al problema de sus trabajadores, para que no se vean obligados a emigrar y ser víctimas de explotación y abusos.

Respecto a las políticas migratorias, México se ve obligado a hacer un esfuerzo de congruencia. Seguramente no es popular denunciar que los trabajadores mexicanos no documentados que regresan al país son tratados por las autoridades migratorias y aduaneras con actitudes represivas, situación que descalifica la posición internacional del Estado mexicano de exigir el respeto a los derechos humanos de los migrantes.

En forma semejante el trato que se otorga a los centroamericanos y sudamericanos se aleja mucho del patrón ideal de respeto a los derechos humanos. Una declaración del 1º de julio de 1981 de la Comisión Mexicana de Ayuda a Asilados y Refugiados Políticos, órgano gubernamental, precisó que toda acción del Estado sobre migrantes no documentados se apegará estrictamente a las leyes del país, a las convenciones internacionales y en respeto a las garantías y derechos de la persona.

La tarea a cumplir es traducir los enunciados de política a su cumplimiento cotidiano por las diversas autoridades competentes.

Ricardo MÉNDEZ SILVA