

*Xiomara Marinka
Mellado P.**

A N T R O P O L O G Í A

La importancia de ratificar los instrumentos jurídicos internacionales en favor de los trabajadores migrantes mexicanos en Canadá

Hay pocos ingleses preparados para descubrir esta tierra, que avanza lentamente pero sin pausa, que consigue que las diferencias entre sus gentes queden atrás y sean pronto olvidadas, que alientan al espíritu emprendedor personal y colectivo a formar un Estado robusto y vital, sin una pizca de endeblez ni enfermedad, con el vigor y la salud latiendo en su firme pulso; esta tierra rebosa de ilusiones y esperanza.

Charles Dickens

La historia de Canadá no está grabada en piedra, ni su tierra está manchada con la sangre de otras civilizaciones. Aunque la historia de las naciones europeas incluye relatos apasionantes sobre el nacimiento de grandes culturas, la de Canadá es más sencilla, lo que puede apreciarse a lo largo de 5 500 km de tierras fértiles, desde Montreal —pasando por Toronto— hasta la isla de Vancouver, denominada como la “Brillante estrella del oeste”. Los canadienses tienen muchas cosas de que enorgullecerse, sobre todo porque representa uno de los paisajes más cautivadores del mundo entero. Por todo esto, resulta inconcebible que al ser un país de origen cien por ciento de inmigrantes, su gobierno, junto con el de Estados Unidos —del cual sí era de esperarse— hagan pública la decisión de no ratificar la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptada por la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y tampoco firmen los convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relacionados con la migración, resultando todo esto una contradicción, ya que Canadá tiene una de las políticas migratorias más accesibles y respetuosas hacia los migrantes.

En la actualidad no existe un país que sin importar su tamaño o desarrollo no se vea impactado por la migración internacional. La comunidad

* Miembro de la Asociación Mexicana de Estudios sobre Canadá (AMEC) y de la Asociación Mexicana de Estudios del Caribe (AMECaribe).





el pasado mes enero, y que próximamente presentará como iniciativa ante el Congreso de su país, con la cual sólo busca la simpatía de los migrantes latinos en Estados Unidos para su reelección. La razón por la que incluyo este tema se explica por el impacto que la aprobación de una iniciativa de este tipo tendría en el aumento o decremento del flujo migratorio laboral mexicano a Canadá, y los efectos para el pueblo estadounidense, para los demás latinos, así como para los gobiernos y la comunidad internacional en general.

Con este artículo se pretende explicar la urgencia que el Derecho Internacional tiene por aplicar de manera oportuna, correcta y humana los tratados internacionales.

hispana es la primera minoría étnica en Norteamérica. En Estados Unidos y en Canadá el 80 por ciento de ella es mexicana y, como es sabido, la xenofobia se ha incrementado hacia nuestros connacionales, considerándose a ésta como una de las razones por las que ambos gobiernos no han querido negociar un verdadero acuerdo sobre migración laboral y tampoco han impulsado medidas más drásticas para terminar con la violencia ejercida en contra de este grupo vulnerable, particularmente a lo largo de la frontera común de México y Estados Unidos.

Por lo anterior, en este trabajo se analizan los instrumentos jurídicos internacionales relacionados con la migración mexicana a Canadá, como el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) —derivado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)—, sus alcances y la relación jurídica y aplicación del ACLAN con respecto al Memorandum de Entendimiento Agrícola (ME), firmado entre los gobiernos de México y Canadá en 1974. Asimismo, se da una amplia explicación sobre otros tratados internacionales, como el de la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (adoptado por la ONU) y los convenios de la OIT, enumerando las ventajas y desventajas de su ratificación.

Como tema final, presentamos un análisis sobre las ventajas y desventajas del contenido, efecto e impacto de la Propuesta Migratoria que George Bush anunció

El ACLAN y los trabajadores agrícolas migrantes mexicanos en Canadá (TAM)

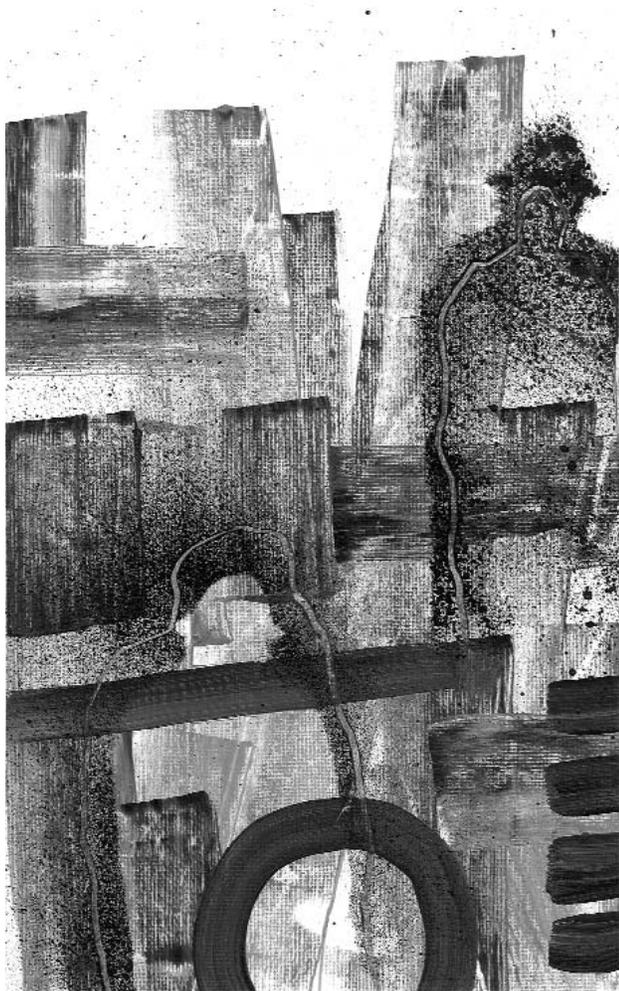
La aplicación del TLCAN sólo trajo retrocesos para el campo mexicano por las asimetrías de mercado y de economías, las violaciones a las legislaciones y principalmente por el incremento de la actitud xenofóbica hacia los migrantes latinoamericanos. Su creación, aplicación y consecuencias fueron y serán determinantes para los tres países firmantes, y en especial para México.

En esta primera parte del artículo nos proponemos realizar un análisis jurídico del documento conexas al TLCAN, es decir, el ACLAN, sobre cómo y cuánto abarca en materia de derecho migratorio, y determinar su relación jurídica y aplicación con respecto al Memorandum de Entendimiento Agrícola (ME), firmado entre los gobiernos de México y Canadá en 1974, ahora denominado Programa de Trabajadores Temporales en el Exterior México-Canadá (PTAT). El fundamento de esta investigación es que, contrariamente a la aplicación del derecho, el TLCAN-ACLAN no se aplica a los trabajadores del PTAT.

En principio, es importante que todos los países del mundo reconozcan, se adhieran y sobre todo apliquen en sus territorios los acuerdos internacionales, toda vez que con ellos se evitan enfrentamientos o conflictos. Por lo que a continuación explicaremos brevemente lo

que es un tratado internacional. La definición más aceptada sobre este instrumento la fijó la Convención de Viena de 1969, sobre Derecho de los Tratados celebrados entre Estados, que entró en vigor el 27 de enero de 1980: Artículo 2, párrafo 1. “El Tratado es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional Público, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos, cualesquiera que sea su denominación particular”.

Se han dado discusiones referentes a las diferencias entre tratado, convenio, convención, pacto, acuerdo, etcétera, pero desde 1980 la Convención de Viena citada establece que todas estas acepciones son sinónimos, así como otros que pudieran utilizarse, y que en realidad la importancia radica en el contenido para



calificar a un tratado como tal. En cuanto a las partes que celebran tratados internacionales, pueden ser dos o más “sujetos de derecho internacional”, es decir entre Estados, organismos internacionales o sujetos atípicos. La ratificación es el acto por medio del cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse a éste, a su aplicación, y los efectos jurídicos que producen son determinantes para el desarrollo de la humanidad y del derecho internacional,

Debemos reconocer que en el proceso de integración en Latinoamérica, el TLCAN ha sido un parteaguas importante, y a la fecha es el tratado más importante y controvertido que México tiene y que junto con el Grupo Andino (GRAN), el MERCOSUR, el Mercado Común Centroamericano (MCCA), la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), ahora ALADI, la CARICOM y CARIBCAN constituyen la antesala del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la que en realidad, más que tener relación con el libre comercio, tiene como principal propósito el de asegurar el poder corporativo de grupos privilegiados, entre los que destacan los de Bush, Salinas y Mulroney, principales creadores del TLCAN.

Durante las dos últimas décadas, México ha celebrado diversos tratados de libre comercio y acuerdos regionales, aún vigentes con Bolivia, Costa Rica, Israel, Chile (en el marco de la ALADI), Nicaragua, Canadá y Estados Unidos, Colombia y Venezuela (Grupo de los Tres), Unión Europea, Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay (MERCOSUR), Perú y Ecuador, el Acuerdo de Complementación Económica del Tratado de Montevideo, y también se encuentran en negociación otros, entre los cuales destaca —por su auge comercial— un tratado con Japón.

En lo que respecta al libre comercio en Canadá, este país continúa siendo extremadamente dependiente del comercio exterior, según su propio gobierno. Casi un tercio del PIB (Producto Interno Bruto) es generado por sus exportaciones, e históricamente las relaciones exteriores para ellos han sido de carácter comercial. A lo largo del siglo XX, sus exportaciones se fueron concentrando en el mercado estadounidense: en 1939, el 25 por ciento de ellas iban ahí, y el 40 por ciento a Gran Bretaña; para mediados de 1950, el 60 por ciento fue



compensa con la exportación de otras mercancías. Una de las grandes preocupaciones para Canadá han sido los efectos del TLCAN-ACLAN en materia laboral, ya que el SST demostró el perjuicio que ha tenido para los trabajadores canadienses. Determinó que la pérdida de empleos por sector ha resultado sorprendente, por ejemplo: de 1989 a 1992 fue del 14 por ciento en la industria de alimentos y bebidas; del 31 por ciento en el sector de hule y plásticos; del 35 por ciento en el del vestido; del 29 por ciento en el textil; 13 por ciento en la celulosa y papel, y 25 por ciento en la industria metalúrgica, por lo que finalmente, en total, se perdieron más de 408 000 empleos en el sector manufacturero canadiense.

para Estados Unidos, mientras el 9 por ciento al Reino Unido, y en 1985 el primer porcentaje aumentó al 75 por ciento, para 1993 a 80 por ciento, y el total a Europa occidental sumó el 7 por ciento, esto es, un año antes de la entrada en vigor del TLCAN. En cuanto a la agricultura canadiense, se encuentran dos polos opuestos: uno, los productores de ganado y cereales de las provincias occidentales (Manitoba, Saskatchewan, Alberta y la región de Peace River, en Columbia Británica), orientados más hacia el libre comercio y a la exportación, y dos, los productores de lácteos y aves de corral de la parte central de Canadá (Quebec y Ontario), convencidos del proteccionismo a la producción del mercado doméstico.

Es difícil discutir asuntos agrícolas en torno al Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (ALC) y sobre el TLCAN, sin considerar también los intereses multilaterales más amplios, pues ambos países exportan alimentos (granos y semillas oleaginosas) a terceros países. El gobierno canadiense siempre ha tenido un gran interés en la liberalización del comercio agrícola porque su producción excede por mucho los requerimientos nacionales y porque el 35 por ciento de su producción total se exporta, lo que incluye el 85 por ciento de su trigo, el 59 por ciento de semilla de colza y el 50 por ciento de su cebada. Aunque el comercio de alimentos de origen agrícola representa sólo cerca del 6.5 por ciento de su su balanza comercial, ésta resulta sin embargo positiva debido a que se

Un año antes de la firma del TLCAN, las importaciones agrícolas de Estados Unidos fueron de 4 100 millones de dólares, contra las exportaciones por 3 213 millones. Por ejemplo, un productor ahí es dueño de un promedio de 29 hectáreas, mientras en México sólo tiene 3.6. El gobierno estadounidense aumentó a sus productores 685 millones de dólares en apoyos y subsidios, mientras que la Secretaría de Agricultura mexicana redujo a la mitad sus apoyos en la última década. En México, alrededor de 65 por ciento de los productores siembran para el autoconsumo, y del universo de siete millones sólo 250 mil tienen capacidad para generar excedentes exportables. Durante los diez años del TLCAN, el cultivo de productos básicos se detuvo en nuestro país, mientras sus importaciones fueron de casi 10 mil millones de dólares en 2003. La balanza comercial de granos, oleaginosas y productos agropecuarios acumuló un déficit superior a los 17 millones de dólares. Pero a pesar de que el TLCAN creó la región de libre comercio más grande del mundo, los ocho billones de dólares de producción no han beneficiado a los casi 400 millones de personas sujetas a él.

El TLCAN es un acuerdo entre México, Canadá y Estados Unidos para facilitar la compra y venta de productos industriales y agrícolas entre los tres países. También incluye la regulación de los llamados servicios, que son, entre otros, el transporte terrestre, las telecomunicaciones, los servicios profesionales, así como los bancos y las



compañías aseguradoras. Al aumentar el comercio entre ellos, México supuestamente tendría la oportunidad de aumentar su producción para venderla al exterior, lo cual crearía nuevos y mejor remunerados empleos. Los sectores de aplicación del TLCAN son el textil, automotriz, agricultura y el comercio de bienes.

Asimismo, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) son dos instrumentos paralelos, complementarios o conexos del TLCAN. Fueron suscritos el 7 de octubre de 1992, y entraron en vigor el 1 de enero de 1994. El ACLAN es el primer acuerdo internacional del trabajo vinculado con un tratado comercial, lo que en ese momento resultó innovador en México. En él se establecen once principios y seis obligaciones cuyo objetivo es mejorar las condiciones laborales, pero no se contemplan leyes o normas comunes que permitan hacer efectiva su aplicación. Sin embargo, están obligados a realizar evaluaciones y consultas, además de la vigilancia del comité evaluador de expertos y, en ciertos casos, a la resolución del conflicto por un panel arbitral independiente. Establece una organización para la ejecución del Acuerdo, y la comisión para la cooperación laboral, dirigida por el consejo ministerial, integrado por el secretario o ministro responsable de los asuntos laborales en cada país, y de un secretariado internacional que debe apoyar al consejo. Cada gobierno tiene una oficina administrativa nacional, dentro de su Departamento o Secretaría del Trabajo, para facilitar la aplicación del Acuerdo. El ACLAN consta de siete partes y 55 artículos con diversos anexos, en donde se afirma que se respetará permanentemente la Constitución de cada país, así como sus respectivas legislaciones. Y precisamente para cumplir con esos objetivos, se determinó incluir, entre sus principios laborales: las condiciones mínimas de trabajo, la no discriminación en el empleo, el salario igual para hombres y mujeres, la prevención de lesiones y enfermedades ocupacionales, y sobre todo la protección a trabajadores migrantes. Esto último resulta irónico, si se toma en cuenta su inclusión en el último lugar, tal y como lo ha sido también en su cumplimiento, lo que tal vez sólo sea una simple coincidencia.



Ahora bien, atendiendo al propósito de este estudio, encontramos que el TLCAN sólo establece en materia migratoria la entrada temporal de personas de negocios, en sus apartados sobre inversión, servicios y asuntos relacionados contenidos en su capítulo seis, el cual contiene ocho artículos y diversos anexos, entre los que destacan los siguientes:

Artículo 1601.- Principios generales: la conveniencia de facilitar la entrada temporal conforme al principio de reciprocidad y de establecer criterios y procedimientos transparentes para tal efecto, la necesidad de garantizar la seguridad de las fronteras, y de proteger la fuerza de trabajo nacional y el empleo permanente en sus respectivos territorios...

Artículo 1608.- Definiciones para la aplicación del Tratado: Entrada temporal (significa la entrada de una persona de negocios de una Parte a territorio de otra, sin la intención de establecer residencia permanente), y persona de negocios (es el ciudadano de una Parte que participa en el comercio de bienes o prestación de servicios, o en actividades de inversión).

Anexo 1603.- Se consideran personas de negocios (visitantes de negocios, comerciantes e inversionistas, transferecias de personal dentro de una empresa, profesionales, visitantes de negocios (por investigación o diseño; cultivo, manufactura y producción; propietarios de máquinas cosechadoras, entre otras).

Apéndice 1603.A.3 sobre Medidas migratorias existentes, que se cumplirán: En el caso de Canadá, la Subsección 19(1) de la Immigration Regulations, 1978, SOR/78-172 con sus enmiendas hechas bajo la Immigration Act, R.S.C. 1985, c.I-2; En cuanto a Estados Unidos, la Sección 101(a)(15)(B) de la Immigration and Nationality Act, 1952, con sus enmiendas. Y en lo que respecta a México, el Capítulo III de la Ley General de Población, 1974, con sus reformas.

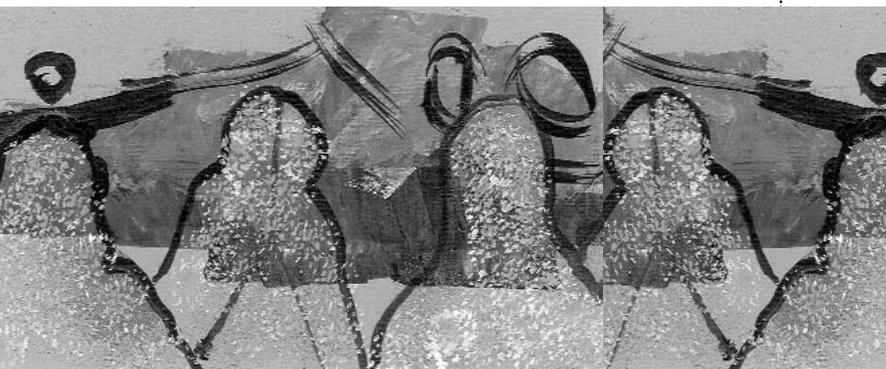
Como acuerdo conexo al TLCAN, el ACLAN está relacionado directamente con los derechos laborales involucrados entre los tres países, y aunque cada uno tiene un régimen legal específico en la materia, así como el de trabajos especiales, como el migrante, en el ACLAN sólo se mencionan vagamente puntos relacionados con ellos, como los siguientes:

Segunda parte, sobre Obligaciones

Artículo 4.- Acceso de los particulares a los procedimientos. Cada una de las partes garantizará que las personas con interés jurídicamente reconocido conforme a su derecho interno en un asunto en particular tengan acceso adecuado a los tribunales administrativos, cuasijudiciales, judiciales o del trabajo para la aplicación de la legislación laboral de la parte. Incluyendo la relativa a relaciones de trabajadores migratorios, entre otros.

Tercera parte, sobre la Comisión para la Cooperación laboral

Artículo 11.- El consejo promoverá actividades de cooperación entre las partes por los medios apropiados en diversas áreas.



Sexta parte, sobre Disposiciones generales

Artículo 49.- Establece la definición de legislación laboral relacionada directamente con la protección de los trabajadores migratorios.

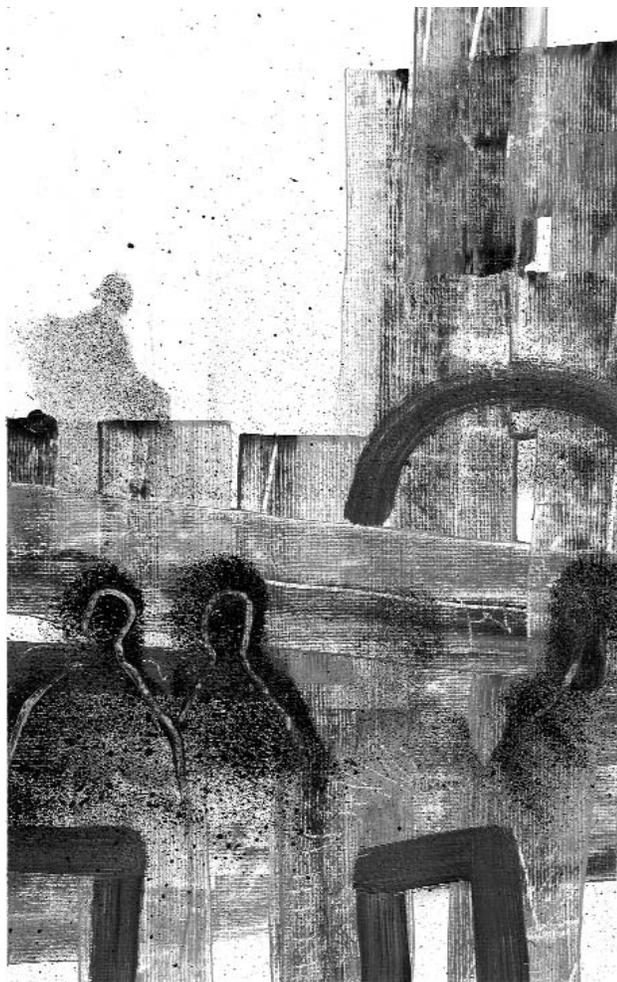
Anexo 1, Principios laborales

No. 11.- La protección de trabajadores migratorios: proporcionar a los trabajadores migratorios en territorio de cualquiera de las partes la misma protección legal que a sus nacionales, respecto a las condiciones de trabajo.

Podemos concluir que ni el TLCAN ni el ACLAN tienen establecida la protección de los trabajadores migrantes, ya que en sus estipulaciones no se encuentran normas veraces y específicas sobre derechos humanos, los mínimos laborales, seguridad social e higiene en el trabajo, etcétera. Sólo se determinan derechos y obligaciones para la entrada temporal de “personas de negocios” (como ellos lo denominan).

Por otro lado, como ya mencionamos, las autoridades de México y Canadá no aplican el TLCA-ACLAN para el caso del PTAT, lo que en realidad tampoco beneficia mucho, si se considera como está. Lo importante a destacar es que los tres países violan el derecho internacional, en primera instancia, porque al ser el TLCAN un tratado internacional, México y Canadá se obligan a cumplir con lo establecido según la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados celebrados entre Estados, ya que ambos la ratificaron (firmaron), Canadá el 14 de octubre de 1970 y México el 25 de septiembre de 1974, y aunque en este caso no es importante, destaca el hecho que Estados Unidos no lo haya firmado a la fecha.

La Convención determina que así como el TLCAN y su instrumento conexo (ACLAN) regulan las relaciones entre los países partes, y su aplicación nacional, los efectos jurídicos que producen son diversos derechos y obligaciones, tanto para los tres Estados como para sus nacionales, además de atender la jerarquía legal de esos instrumentos, es decir, lo dispuesto en ellos es ley suprema de la nación después de la Constitución federal. En el caso de nuestro país, según el artículo 133 constitucional, está prohibido el establecimiento de cualquier disposición contradictoria o menor a lo que contempla la Carta Magna. En segundo término, tanto el TLCAN como el ACLAN contradicen sus propias objetivos, como el de integrar una región de comercio de bienes y servicios, establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral, y en particular el ACLAN supelementalmente debe complementar las oportunidades económicas creadas por el TLCAN, a través del desarrollo de los recursos humanos, la cooperación obrero-patronal y la capacitación continua de mano de obra, mejorará las condiciones de trabajo y los niveles de vida, perseguirá actividades de cooperación efectivas al trabajo en términos de beneficio mutuo y promoverá la aplicación efectiva de la legislación laboral de cada parte, siempre apegándose a sus principios laborales, y principalmente a la protección de



trabajadores migrantes, que en realidad es precisamente lo que no cumplen.

En lo que respecta a la aplicación del TLCAN y por ende del ACLAN, como ya mencionamos, uno de los sectores es el agrícola, por lo que se regula el círculo laboral, conformado por el inversionista, el patrón, el comerciante y sobre todo de la mano de obra, y en lo que respecta a este Tratado, y por lo expuesto, es obvio que esta última queda totalmente excluida del círculo laboral. Otro punto destacable es que como dijimos, uno de los sectores en los que se aplica el TLCAN es el agrícola y por lo tanto la mano de obra que lo realiza debe ser obligada y beneficiada con este Tratado, por ejemplo los productos agrícolas que se regulan son la fresa, pepino, tomate, tabaco y sus hojas, flores y manzana que para efectos del Programa son los cultivos principales que abarcan los mexicanos en Canadá.

También entre los puntos importantes a considerar es que el TLCAN y específicamente el ACLAN prevé las

relaciones con la OIT, que incluye la reafirmación de principios ya plasmados en el marco legal de los tres países, pero resulta tan contradictoria esta disposición, ya que Estados Unidos, de los 180 Convenios de la OIT tan sólo ha firmado 14, México 78 y Canadá 30. Lo sorprendente y hasta cierto punto cínico por parte de los tres gobiernos, es que por un lado establecen que van a proteger a los trabajadores migrantes y por otro no hacen nada para en realidad ponerlo en práctica, y lo que es más humillante, son los discursos que en torno a la migración laboral los mandatarios han hecho y por supuesto, en México como el día después del anuncio formal del inicio de las negociaciones trilaterales, el 24 de febrero de 1991, el presidente Salinas dijo: “México no será un proveedor de mano de obra barata, sino que su propósito es elevar las condiciones de vida de los trabajadores mexicanos, queremos en suma, que este Tratado genere en México más empleos, pero empleos limpios y mejor remunerados.”

Si el mercado común significa un grado de integración económica entre países que eliminan todas sus barreras arancelarias y comerciales, permitiendo el libre movimiento de personas y capitales a lo largo de sus territorios, por qué esos países no se dan cuenta que si la mano de obra se beneficia con estos tratados internacionales, en consecuencia a sus países también.

Resulta irónico cómo los tres gobiernos, hasta la fecha, quieren hacernos creer que la liberación económica y comercial fijará, definitivamente, la mano de obra migratoria en su propio territorio. Siendo honestos y realistas, sabemos que lo que más han provocado los tratados de libre comercio son serios problemas económicos, políticos, laborales, y por ende sociales. Consideramos que el ACLAN, más que ser un acuerdo, es sólo un manual de funcionamiento organizativo para la aplicación del TLCAN.

¿Es letra muerta la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares?

En las últimas décadas, México, Filipinas y Bangladesh están considerados potencialmente como expulsores de trabajadores migrantes, mientras los mayores

receptores son Estados Unidos, Canadá, Australia, Europa occidental y Japón. Los países de tránsito son Rusia, India y Costa de Marfil. El 55 por ciento de los migrantes viven en Norteamérica y en Europa occidental, y según estadísticas de la ONU una de cada 35 personas es migrante internacional. Actualmente se calcula que en el mundo existen 175 millones de ellos, y representan el tres por ciento de la población mundial, cifra similar a la totalidad de brasileños.

En 1980 se creó un grupo de trabajo presidido por México, aprobado en la 69 reunión plenaria de la Asamblea General de la ONU. En 1998 el Comité Directivo fue convocado en Ginebra por la ONG Migrants Rights International, y para iniciar la campaña de ratificación fue conformado por 14 organizaciones (agencias de la ONU, sindicatos, ONG y otras más), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la OIT, la UNESCO y la Organización



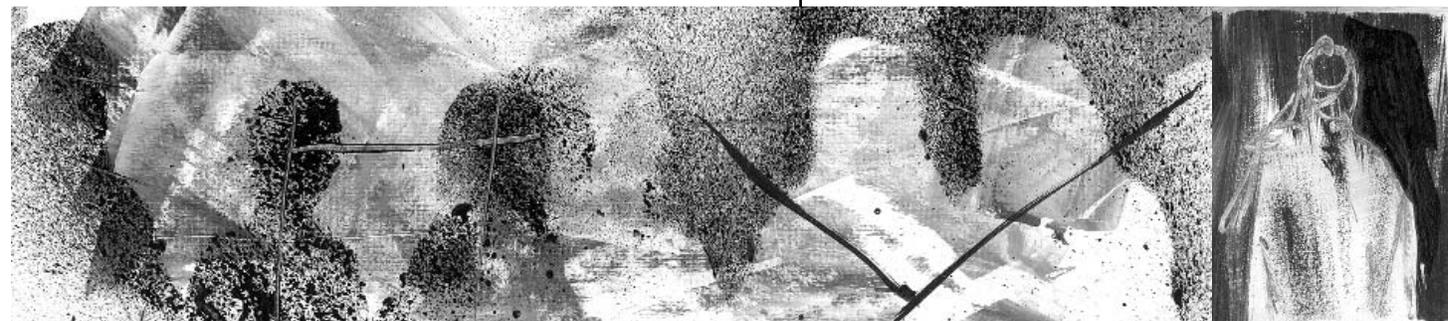
La Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, es el resultado de un largo proceso de cabildeo en el ámbito internacional. El 18 de diciembre de 1990, la Asamblea General de la ONU, en su resolución 45/158, aprobó y abrió para firma, ratificación y adhesión la Convención, exhortando a todos los estados miembros a considerar la posibilidad de adherirse a ella. La importancia jurídica de la Convención radica en que es un tratado internacional, es decir un acuerdo entre Estados, y por lo tanto de cumplimiento obligatorio según el Derecho internacional. Las convenciones adoptadas por la ONU o sus organismos son normativas, porque los Estados que las han ratificado deben incorporarlas en sus legislaciones, ejemplos de ellas son la Convención sobre la Eliminación de toda Forma de Discriminación contra la Mujer (ratificada por 168 Estados), Convención contra la Tortura y penas crueles, inhumanas o degradantes (ratificada por 133 Estados), y la Convención sobre los Derechos del Niño (ratificada por 192 Estados), pero también son obligatorios los Convenios de la OIT y en especial los dos sobre trabajadores migratorios, que son el número 97 de 1949 y el 143 de 1975.

Internacional para las Migraciones (OIM), líder ésta en materia migratoria. Con aproximadamente cien miembros, el Comité buscó avanzar en la comprensión de los problemas que causan la migración, así como promover la gestión ordenada de ellas. Se estableció que la aplicación de la Convención sería controlada por un panel de diez expertos reconocidos e imparciales, elegidos por los Estados que ya ratificaron la Convención.

Debemos aclarar que la Convención no crea derechos para los migrantes sino que especialmente los conjuga en un documento internacional. La primera parte establece el alcance y definiciones sobre la protección de los trabajadores migratorios documentados así como de los indocumentados sin distinción de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política, origen nacional, étnico o social, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, o cualquier otra condición similar. Su objetivo principal es fomentar el respeto de los derechos humanos de los migrantes, por lo que es primordial tener presentes, tres principios fundamentales: 1) Reconocer la importancia del trabajo realizado por distintos órganos de la ONU como la Comisión de Derechos Humanos, Comisión de Desarrollo Social, FAO, UNESCO y OMS; 2) Determinar que los Derechos fundamentales establecidos en la

Convención, se encuentran en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, Convención sobre los Derechos del Niño, y los instrumentos de la OIT como

culturales (artículos 8, 31, 38); garantizar su participación política en el país de origen (artículos 41-42); transferir sus ingresos a su país de origen (artículos 32, 46-48); ser informados por los Estados de las condiciones aplicables a su admisión, estancia y trabajo; escoger su residencia; en cuanto a los impuestos, los trabajadores estarán exentos de su pago por la importación y exportación de enseres, efectos personales y equipo para su trabajo, además de que no pagarán más tributos que

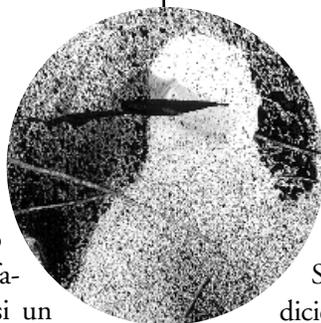


el Convenio sobre Trabajadores Migrantes (núm. 97) y su Recomendación (núm. 86), la Recomendación sobre trabajadores migrantes (núm. 151), el Convenio sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes (núm. 143), el Convenio sobre trabajo forzoso u obligatorio (núm. 29), el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (núm. 105), y 3) Reconocer los progresos obtenidos por la aplicación de acuerdos regionales, bilaterales o multilaterales sobre el tema, así como su importancia y utilidad.

Los derechos esenciales, establecidos en la Convención son: condiciones de vida y de trabajo humanas, sin abuso físico, sexual y trato degradante (artículos 10-11, 25, 54); libertad de pensamiento, expresión y de religión (artículos 12-13); acceso a la información sobre sus derechos (artículos 33, 37); igualdad ante la ley, acceso a los debidos procedimientos, así como a intérpretes, y que no sean sentenciados a penas desproporcionadas (artículos 16-20, 22); igualdad de servicios educativos y sociales (artículos 27-28, 30, 43-45, 54); participar en sindicatos (artículos 26, 40); mantener la conexión con su país de origen; podrán regresar a su país y efectuar visitas sin afectación de sus autorizaciones de permanencia o trabajo e incitarlos a mantener lazos

los nacionales, tomándose las medidas para evitar la doble tributación; y sobre todo podrán elegir con libertad su trabajo, apegándose a la ley. En la Convención se establecen diversas definiciones, siendo la principal la que determina que un trabajador migratorio es toda persona que va y realiza una actividad remunerada en un Estado distinto al propio. Asimismo el trabajador fronterizo es todo trabajador migratorio que conserva su residencia habitual en un Estado vecino al que normalmente regresa cada día, o al menos una vez por semana, y el trabajador de temporada es aquel cuyo trabajo depende de condiciones estacionales y sólo que se realicen durante parte del año.

En lo que respecta a los derechos de los trabajadores migrantes mexicanos, en materia penal, no podrán ser obligados a declarar en su contra, tendrán un defensor, derecho a intérprete y a apelar el fallo condenatorio, no deberán ser juzgados dos veces por el mismo delito, serán beneficiados con la retroactividad de la ley, se presumirá su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad, no serán objeto de expulsión colectiva. Pero México, al ratificarla, hizo reserva en donde se establecía que ésta requería resolución definitiva de autoridad judicial, esto con base en los artículos 33 de la Constitución Federal y 125 de la Ley General de Población,



porque el párrafo cuarto de la Circular 22 de la Convención se opone al artículo constitucional, y este último debe prevalecer. El arma que la Constitución da al Ejecutivo Federal con la expulsión, ha sido usada en favor de la solidaridad internacional, pero si un trabajador es expulsado no perderá sus derechos, ape- gándose a la justicia, principios laborales y derechos humanos.

En el caso de que un Estado miembro de la Convención estime que otro incumple sus obligaciones, podrá, mediante comunicación escrita, poner el asunto a la atención de ese Estado. De no resolverse a la satisfacción de ambos, podrán remitirlo al Comité que intercederá para llegar a una solución. El Comité sólo dará curso a las comunicaciones respecto a las cuales se hayan agotado todos los recursos que internamente establezca el respectivo Estado miembro, salvo que a su juicio el trámite se prolongue injustificadamente o no ofrezca un amparo eficaz a la persona. La fuerza moral de las recomendaciones que en su caso dicte el Comité, harán rectificar a más de un Estado arbitrario. Cualquiera de las partes tiene derecho a la reparación del daño, y todo Estado miembro debe garantizarla sin importar que los infractores actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. No sólo se prevé la presión moral vía los alegatos, sino la obligación concreta para el Estado responsable. Y si no lo repara, sabemos que en ciertos casos las presiones financieras, económicas y políticas de la comunidad internacional pueden obligar a un Estado violador a cumplir. Hay que destacar que los países poderosos, a pesar de cometer la mayoría de las violaciones, son los que menos reparan los daños cometidos, ¿y contra ellos qué presión internacional vale?

La Convención es un tratado multilateral abierto a la ratificación o adhesión de todos los Estados. Al ser adoptada por la Asamblea General, debe ser firmada por los Estados, lo cual indica su voluntad de adoptar sus estándares. Normalmente este proceso está a cargo del

Poder Ejecutivo del gobierno, para que después sea reconocida como un acuerdo formal con la aprobación del Poder Legislativo. En México fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 14 de diciembre de 1998, por lo que, para su debida observancia, y en cumplimiento de lo establecido en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política, se promulgó el decreto por el Poder Ejecutivo Federal.

Para que la Convención entrara en vigor se requería la ratificación de un mínimo de 20 Estados, cumpliéndose esta condición cuando Guatemala y El Salvador lo hicieron el 14 de marzo de 2003. A la fecha, los países que la han ratificado son primordialmente expulsores y de tránsito de migrantes como los siguientes:

Número	País	Fecha de ratificación	Situación migratoria
1	Azerbaijan	11 Enero 1999	Expulsor
2	Belice	14 Noviembre 2001	Expulsor
3	Bolivia	12 Octubre 2000	Expulsor
4	Bosnia & Herzegovina	13 Diciembre 1996	Expulsor
5	Cabo Verde	16 Septiembre 1997	Expulsor
6	Colombia	24 Mayo 1995	Expulsor-Receptor
7	Ecuador	6 Febrero 2002	Expulsor
8	El Salvador	14 Marzo 2003	Expulsor
9	Egipto	19 Febrero 1993	Expulsor
10	Francia	29 Marzo 1953	Expulsor-Receptor
11	Filipinas	5 Julio 1995	Expulsor
12	Ghana	8 Septiembre 2000	Expulsor
13	Guatemala	14 Marzo 2003	Expulsor
14	Guinea	8 Septiembre 2000	Expulsor
15	México	8 Marzo 1999	Expulsor-Receptor
16	Marruecos	21 Junio 1993	Expulsor
17	Senegal	9 Junio 1999	Expulsor
18	Seychelles	15 Diciembre 1994	Expulsor
19	Sri Lanka	11 Marzo 1996	Expulsor
20	Tajikistan	8 Enero 2002	Expulsor
21	Uganda	14 Noviembre 1995	Expulsor
22	Uruguay	15 Febrero 2001	Expulsor-Receptor

Adicionalmente, diez países han firmado la Convención: Chile en 1993, Bangladesh en 1998, Turquía en 1999, Comoros, Guinea-Bissau, Paraguay, Santo Tomé y Príncipe, Sierra Leona en 2000, y Burkina Faso y Togo en 2001. Ningún país occidental receptor de migrantes ha aceptado la Convención, a pesar de que la mayoría de los trabajadores migratorios (casi cien millones de un total de 175) viven en Norteamérica, y muchos están en la India, Japón, Australia y los Estados del Golfo, que tampoco han ratificado la Convención. Durante el 2002, el Parlamento Europeo alentó a los Estados miembros de la Unión Europea (UE) a ratificarla. En enero de 2003, el presidente de Brasil, Lula da Silva, reafirmó el compromiso de su país con los instrumentos de derechos humanos, incluida la Convención, e Italia ha incorporado normas de la Convención en su Ley de Inmigración de 1998.

La ratificación de la Convención por parte de un Estado significa que el Poder Legislativo la ha adoptado y se compromete a incorporarla en sus leyes nacionales. Desde el 1 de julio de 2003 —que entró en vigor—, estos países están obligados legalmente por la Convención. Sin embargo, algunos Estados consideran que su legislación nacional actualmente protege de un modo satisfactorio a los trabajadores migratorios, como el caso de los países occidentales, por lo que argumentan que sería superfluo ratificar la Convención. Existen también razones de orden práctico para esta situación: algunos Estados tienen un número pequeño de migrantes en su territorio, y por lo tanto no se percibe la necesidad de legislar sobre este tema; en otros casos, la Convención no es bien conocida y por eso no constituye una prioridad en la agenda política; además algunos Estados carecen de la infraestructura legal necesaria para aplicarla y se muestran reacios a ratificarla; por ejemplo, cuando entró en vigor, México se vio presio-



nado a promover diversas reformas legislativas en muchas materias.

Se aplica durante todo el proceso de migración: preparación, partida, tránsito, estancia y ejercicio laboral en el Estado de destino (o de empleo), así como al regreso a su país natal. Es decir, se trata de dar la aplicación más amplia en los ámbitos personal y temporal para la mejor protección. La tutela se aplica igualmente, sin importar las variadas condiciones y formas de contratación del trabajador emigrado. Aunque sí establece ciertas modalidades y especificidades.

Es importante explicar que la Convención se aplica solamente a los trabajadores migratorios y no a los refugiados, cuya protección se establece en la Convención de Ginebra

de 1951, aunque la complejidad de los flujos migratorios contemporáneos desafía la distinción entre trabajadores migratorios y refugiados. En esencia ambos son migrantes por el hecho de trasladarse de su lugar de origen a otro. Más bien la diferencia radica en las causas que provocan ese traslado, por ejemplo, al refugiado lo induce el temor de persecución por racismo, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social particular, u opinión política, y el trabajador migrante es la persona que va a ser, está o ha sido empleada en una actividad remunerada en un Estado, sin importar que sea documentado o indocumentado.

La mayoría de los países industrializados son, por ende, económicamente dependientes de los trabajadores migratorios. En países como Suiza y Australia representan casi el 25 por ciento de la fuerza laboral, y este porcentaje se eleva al 74 por ciento en los Emiratos Árabes Unidos. La Convención constituye un tratado internacional exhaustivo respecto a la protección de los derechos de los trabajadores migratorios, y hace énfasis en la conexión entre migración y derechos humanos, la cual se convierte en un asunto político crucial de interés mundial, siendo un vehículo



importante para proteger a sus ciudadanos que viven en el exterior.

A pesar de que México conformó el pequeño grupo de países que propusieron la Convención, también fue uno de los que más cabildeo requirió para aprobarla, debido a la oposición de algunas dependencias gubernamentales, principalmente la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, porque altos funcionarios se dieron cuenta de los varios derechos laborales que la Convención otorgaba a los inmigrantes centroamericanos y a los propios trabajadores migratorios internos, la mayor parte indígenas, dentro de nuestro país. Con esa actitud sólo se demostró un racismo y una xenofobia imperdonable y vergonzosa ante la comunidad internacional, y finalmente logramos en cierta medida desaparecer al ser ratificada en el sexenio del presidente Ernesto Zedillo. Paradójicamente, al ser ratificada por México esta Convención, representó otra barrera más para un Acuerdo Migratorio con Estados Unidos. La razón es muy obvia, ambos gobiernos no piensan ratificarla nunca y jurídicamente México no puede aceptar un acuerdo bilateral con condiciones que minimicen los derechos establecidos en un Tratado Internacional, al que estamos sujetos, como lo es la Convención.

Hasta la fecha, Estados Unidos y Canadá siguen oponiéndose a esta Convención, así como lo han hecho con la mayoría de instrumentos internacionales emanados de diversos organismos, como la OIT, entorpeciendo no sólo el desarrollo del Derecho internacional, lo que resulta inconcebible para la comunidad

mundial, ya que ambos países, desde su origen, se poblaron por migrantes, sino que también contribuye al retroceso económico, jurídico y social de Canadá y por ende de México, dando por resultado un completo instrumento internacional que no puede producir efectos jurídicos entre México y Canadá, ya que este último se niega a ratificarla, contradiciendo con ello su propia política migratoria, actualmente considerada como una de las más flexibles, congruente y humana en el mundo.

La ratificación de normas internacionales del trabajo beneficiaría a los TAM del Programa en Canadá

A partir del 12 de septiembre de 1931, México forma parte de la OIT, cuya labor normativa constituye la fuente más importante del Derecho Internacional del Trabajo. Ello se debe al carácter universal de la organización y al cuidado y sapiencia con que son elaborados, representando así un instrumento internacional colectivo que influye considerablemente en el desarrollo de los derechos humanos y de la política social en el mundo. Ésta no es la única actividad desplegada por la OIT, ya que desarrolla otras de gran trascendencia como la asistencia directa a numerosos países en diferentes aspectos del desarrollo laboral. La Constitución de la OIT establece también principios en materia laboral a los que están obligados a cumplir sus 175 Estados miembros.

Las normas de la OIT revisten la forma de convenio o recomendaciones, instrumentos que ha adoptado desde su fundación —en 1919—. A la fecha, su número de convenios se eleva a 180, de los cuales 78 han sido ratificados por México, 30 por Canadá y 14 por Estados Unidos. Entre los convenios y las recomendaciones existe una diferencia muy marcada, que reposa en su fuerza obligatoria. El número actual de recomendaciones es de 185. Los convenios son de carácter universal, pretendiendo que sean ratificados y aplicados por todos los países, independientemente del nivel de desarrollo económico o del sistema social de cada uno de ellos. Las normas internacionales del trabajo recogen objetivos y reglas ampliamente aceptadas; su propósito es siempre el mismo: establecer una norma del

trabajo que pueda utilizarse a escala internacional, con la posibilidad de que pueda ser modificada o adaptada ulteriormente, ya que han debido adaptarse a un mundo de cambios determinantes para la sociedad internacional, como conflictos bélicos, crisis económicas, políticas, sociales y cambios culturales. Para su creación existe un proceso legislativo, único en su género, en el que participan gobiernos y representantes de los empleadores y de los trabajadores de todas partes del mundo; se utiliza un doble debate, tratando el tema en dos sesiones de la Conferencia Internacional del Trabajo. Es así como le compete a México cada Estado soberano transformar en obligaciones jurídicas vinculantes esos objetivos y reglas aceptados universalmente; ello se hace mediante la ratificación. Por todo esto, los órganos de la OIT se han opuesto sistemáticamente a la idea de establecer distintas normas para diferentes regiones o determinados grupos de países. La Constitución de la OIT estipula que, al elaborar normas internacionales del trabajo, se “deberá tener en cuenta aquellos países donde el clima, el desarrollo incompleto de la organización industrial u otras circunstancias particulares hagan esencialmente diferentes las condiciones de trabajo”.

El propósito primordial de la OIT es adoptar normas internacionales que aborden el problema de las condiciones de trabajo que entrañan injusticia, miseria y privaciones. Esencialmente se traducen en un acuerdo internacional tripartito sobre dichos asuntos, y revisten la forma de convenios o recomendaciones.

a) Los Convenios son tratados internacionales, instrumentos creados para obligar jurídicamente a los países que los suscriben, generadores de obligaciones definidas, a cuyo cumplimiento quedan sujetos los Estados miembros por el hecho de la ratificación. Se encuadran en los llamados tratados colectivos, firmados por un número importante de Estados, abiertos a la adhesión, y destinados a establecer reglas generales, aplicables con independencia del número o de la importancia política de las partes. No lo son propiamente para regir su respectiva conducta frente a los demás, sino básicamente para con sus propios nacionales, es decir, para regular una actuación en el ámbito interno, una vez que opera la ratificación, el Estado que acepta queda obligado jurídicamente. Su texto es resultado de

la opinión de los gobiernos concurrentes, trabajadores y empleadores. La OIT siempre ha sido partidaria del sistema tripartito, que es su principio fundamental. El copioso contenido de los convenios internacionales, el tratamiento que de ellos han recibido múltiples temas laborales, la coherencia de la reglamentación previa y sobre todo la trascendencia real de tales convenciones, han hecho que se les considere como una verdadera legislación internacional del trabajo.

b) Recomendaciones: no son instrumentos vinculantes que versan sobre los mismos temas de los Convenios y recogen directrices que pueden orientar la política y la acción nacional. Éstos complementan el producto de la actividad normativa de la OIT, ya que la mayoría tiene como finalidad apoyar a los tratados en cierta materia y no hacen surgir para los Estados la obligación de incorporar a su legislación y prácticas nacionales los principios rectores contenidos en ellas. En realidad, la obligación de los países adheridos a la OIT se reduce a someter la recomendación a las autoridades que compete el asunto, con el fin de que adopten las medidas que estimen pertinentes, y a rendir informes que solicite la OIT.

c) También existen documentos menos formales como códigos de conducta, resoluciones y declaraciones.

El consejo de administración ha clasificado por temas sus convenios y recomendaciones, a saber: derechos humanos fundamentales, empleo, política social, administración del trabajo, relaciones laborales, condiciones de trabajo, seguridad social, empleo de mujeres, trabajadores migrantes y de plantaciones. Existe un mecanismo de control de aplicación de las normas internacionales del trabajo, el cual se basa en que al ratificar un miembro se obliga a informar periódicamente sobre las medidas tomadas para hacer efectivas las disposiciones del instrumento. Esto se hace en caso de una reclamación específica contra un Estado miembro, pero en cuanto a los principios de libertad sindical que cimentaron la fundación de la OIT, se puede presentar reclamación incluso contra Estados miembros que no hayan ratificado el convenio.

Otro punto importante es el de la ratificación, acto mediante el cual un Estado miembro se compromete oficialmente a tomar las medidas necesarias para hacer

efectivas las disposiciones de un convenio de la OIT, tanto por ley como en la práctica, tal como lo establece el artículo 19 de su Constitución. Cuando un país ratifica un convenio, automáticamente acepta dos cosas importantes: una, incorporarlo en la legislación nacional y aplicarlo, y dos, someterse al control de la OIT en lo que respecta a las medidas tomadas para aplicar ese convenio. Algunos convenios prevén determinadas exclusiones, excepciones u opciones, se estipula que si el Estado desea acogerse a esas cláusulas de excepción, debe notificarlo en una declaración que debe presentar al mismo tiempo que la ratificación para que esta última sea válida. El director general de la OIT, al recibir las ratificaciones de los convenios, las registra y las comunica

a todos los Estados miembros de la organización y al secretario general de Naciones Unidas. Para que un convenio sea jurídicamente vinculante para el Estado que lo ha ratificado, deberá estar vigente, se prevé que entrarán en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos miembros hayan sido registradas por el director general y, posteriormente, para los demás miembros.

A continuación se muestra un listado de los convenios ratificados por México, Canadá y Estados Unidos. A la fecha, los dos primeros han ratificado 18 convenios, de los cuales 9 son de temas generales sobre el derecho laboral, pero ninguno ha sido firmado sobre migración agrícola:

Convenio	País que lo ratificó
Convenio sobre los métodos para la fijación de salarios mínimos, 1928	M-C
C63 C. sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938	M-C
C80 C. sobre la revisión de los artículos finales, 1946	M-C-EUA
C87 C. sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948	M-C
C100 C. sobre igualdad de remuneración, 1951	M-C
C105 C. sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	M-C-EUA
C111 C. sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	M-C
C116 C. sobre la revisión de los artículos finales, 1961	M-C
C144 C. sobre la consulta tripartita, 1976	M-EUA
C150 C. sobre la administración del trabajo, 1978	C-EUA
C160 C. sobre estadísticas del trabajo, 1985	M-C-EUA
C182 C. sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999	M-C-EUA
C63 C. sobre estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938	M-C
C80 C. sobre la revisión de los artículos finales, 1946	M-C
C87 C. sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948	M-C-EUA
C97 C. sobre los trabajadores migrantes de 1949	No lo han firmado
C100 C. sobre igualdad de remuneración, 1951	M-C
C105 C. sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957	M-C
C111 C. sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958	M-C-EUA
C116 C. sobre la revisión de los artículos finales, 1961	M-C
C143 C. sobre trabajadores migrantes, 1975	No lo han firmado
C144 C. sobre la consulta tripartita, 1976	M-C

Abreviaturas: México (M), Canadá (C), Estados Unidos de Norteamérica (EUA).

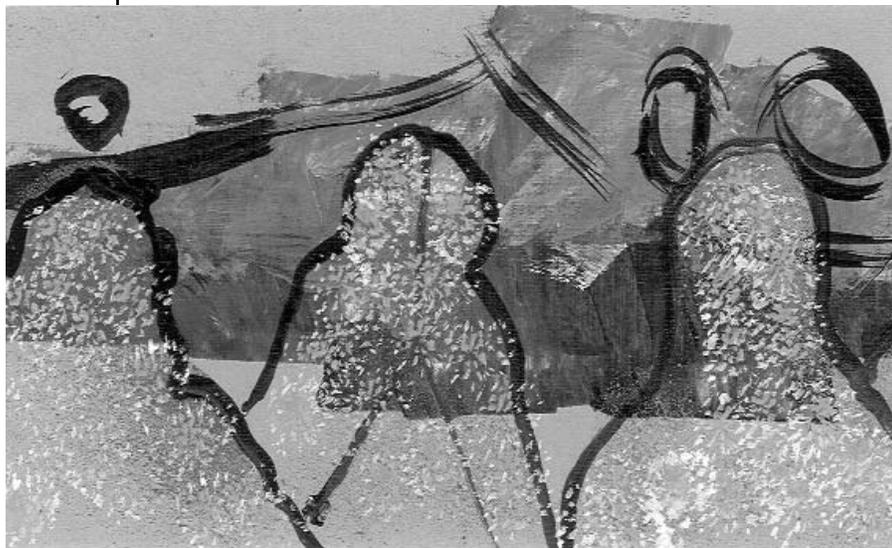
La OIT ha adoptado dos convenios en materia migratoria y que por cierto sorprendente y vergonzosamente nuestro gobierno no se ha preocupado por ratificar, por lo que es más que obvio su desinterés por proteger a nuestros migrantes. Estos convenios son:

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), se aplica a los trabajadores que emigran y establece disposiciones sobre las condiciones en que se dan las migraciones, y para garantizar la igualdad de trato; contempla la información que los Estados deben poner a disposición unos de otros; la creación de servicios de asistencia e información gratuitos para los migrantes; facilidades de salida, estadía y su acogida; servicios médicos para ellos y sus familias; la no discriminación; un trato no menos favorable respecto a sus nacionales; la Recomendación núm. 86 complementa este convenio.

- Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143), impone la obligación general de respetar sus derechos humanos fundamentales y de adoptar las medidas necesarias para detectar y suprimir las migraciones clandestinas y el empleo ilegal de migrantes. También obliga a los Estados ratificantes a fomentar una auténtica igualdad de trato laboral. La Recomendación núm. 151 complementa este convenio.

Definitivamente, una de las grandes labores políticas, diplomáticas y de cabildeo a que están obligados los tres gobiernos, es la de crear conciencia nacional e internacional sobre la importancia y urgencia de adoptar todos los instrumentos internacionales, si no, no sirve de nada una de las labores más importantes de la OIT, único organismo internacional especializado de la ONU que sobrevivió a la Segunda Guerra Mundial.

“La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social”, éste es el preámbulo de la Constitución de la OIT, frase medular desde su creación, ya que la justicia social incrementa las posibilidades de paz duradera. La piedra angular del sistema de normas internacionales del trabajo es la esperanza de derrotar la injusticia social. Sabemos que la mano de obra barata propicia la baja productividad y el derroche de



recursos humanos. ¿Por qué una empresa debería tratar de utilizar de manera “más inteligente” sus recursos humanos, si para seguir generando beneficios le basta utilizar más mano de obra barata en un entorno que suprime los costos de la mano de obra? Todo aporte a un entorno que respeta y recompensa el uso inteligente de la mano de obra —en particular el aporte a escala nacional de las normas internacionales del trabajo— contribuye al desarrollo de los recursos humanos nacionales y acrecienta las posibilidades de captar la inversión extranjera directa y lograr el crecimiento económico. Seguir recurriendo a la mano de obra barata perpetúa un ciclo de pobreza sustentado por los bajos costos y la baja productividad para mantener los ingresos.

Propuesta migratoria o programa bracero de tres años

El próximo noviembre será determinante para la situación política mundial, para el futuro estadounidense y sobre todo para el desarrollo mexicano. En esa fecha serán las elecciones presidenciales en Estados Unidos. Ganarlas es el objetivo más importante del actual Presidente George W. Bush, y entre sus estrategias resaltan dos: reforzar las medidas de seguridad antiterroristas y retomar su propuesta migratoria, esbozada recientemente, con la que planea obtener el apoyo de los 23 millones de latinos que viven y laboran en el país vecino.

Su propuesta migratoria no es una iniciativa formal, sino sólo un borrador con una vaga idea de una



“Reforma de Inmigración Equitativa y Segura”, que contempla un “Programa de Trabajo Temporal” para migrantes indocumentados, en el que se descarta totalmente la amnistía, fundamentándose en que estaría violando leyes de su país, solaparía en cierta forma la inmigración ilegal y provocaría falsas expectativas para la obtención de la ciudadanía estadounidense.

Aunque en un inicio el presidente Vicente Fox consideró como insatisfactoria la propuesta migratoria de Bush, poco después se retractó, reconociéndola como suficiente, con “cara humana” y que surgía como respuesta a las acciones del gobierno mexicano en la defensa de los derechos de sus connacionales, representando un apoyo hacia los trabajadores radicados en

esa nación sin documentación. Inmediatamente después surgió la “espontánea” declaración del ex canciller Jorge Castañeda, quien la calificó como un “Acuerdo migratorio”, y como un “triumfo” del mandatario mexicano. En Estados Unidos, los políticos simpatizantes de Bush juzgaron que la propuesta crearía una estructura legal para controlar el flujo migratorio, eliminar virtualmente a los traficantes de personas, disminuir los cruces ilegales en la frontera y sobre todo liberar recursos para fortalecer la seguridad nacional y combatir al narcotráfico y al terrorismo. Los opositores dentro del mismo partido republicano hablaban de una propuesta nacida muerta, o bien de una amnistía disfrazada para los indocumentados, planteada sólo por intereses políticos. Así la calificaron los senadores conservadores y radicales del congreso, Elton Gallegly y Tom DeLay, el primero líder de la mayoría en la Cámara de Representantes.

La propuesta migratoria es obviamente una bandera de campaña electoral por la reelección de Bush, y representa su estrategia más ambiciosa con la que pretende ganar el voto latino. Por ello resulta interesante analizarla desde diversos aspectos, ya que hasta ahora su contenido es vago o ambiguo. No contiene puntos específicos en materia laboral que garanticen los derechos de los beneficiarios. No obstante,

para que dicha propuesta se convierta en realidad jurídica, deberá ser aprobada por el legislativo estadounidense, lo que debido a los tiempos que rigen al Congreso en este año resulta imposible. A continuación se desglosa la propuesta del programa bracero y su impacto:

a) *Ofrecimientos.* El Programa Temporal se aplicará a trabajadores residentes y no residentes en Estados Unidos, y posteriormente (sin especificar el término para que esto ocurra) sólo a los no residentes. No se establece un límite temporal para las personas que ya viven en ese país. Se crearán dos categorías de visas: una para trabajadores extranjeros que aún no están en EUA, y otra para indocumentados que ya residen ahí, mediante

la cual podrían obtener un estatus legal. La visa durará tres años, y a su vencimiento podrá renovarse con ciertos requisitos que no se especifican. En caso de no renovarse, los trabajadores deberán regresar de inmediato a su país de origen. Recibirán una tarjeta para salir y regresar, pero con la condición de no llevar a su familia a EU, excepto bajo circunstancias específicas y por supuesto autorizadas. Se les apoyará para beneficiarse del sistema de retiro de EU, y se elaborará un plan, con sus respectivos gobiernos, para que puedan ahorrar en cuentas preferenciales, sin pagar impuestos, de las que sólo podrían retirar fondos cuando regresen a sus países.

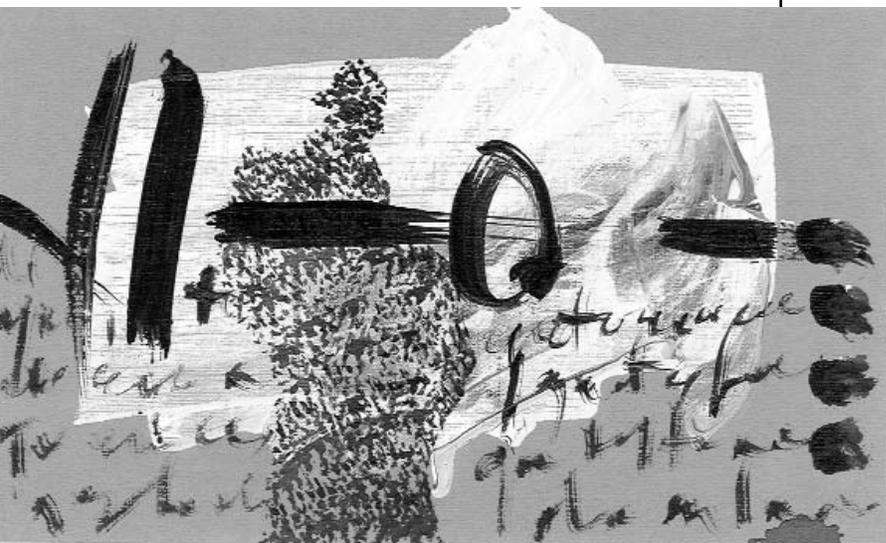
b) *Requisitos.* Para el trabajador: deberá pagar una cuota única por inscripción al Programa Temporal; comprobará que tiene empleo en ese país y que no ha incurrido en problemas con la ley; pagará una multa de mil 500 dólares por haber entrado al país en forma ilegal. Para el empleador: ofrecerá públicamente el empleo a un estadounidense antes de buscar a un trabajador extranjero. Dará un depósito de 500 dólares por cada trabajador contratado, aunque este requisito no se logró confirmar.

c) *Proceso legislativo.* En Estados Unidos, a diferencia de otros países, el riguroso proceso legislativo, los tiempos a los que está sujeto, además de la normatividad interna, provocan que una iniciativa de ley deba de ser perfectamente estructurada y apegada a Derecho. En el caso de la propuesta migratoria del presidente Bush, las ventajas para su aprobación son muy reducidas, y mayores resultan las desventajas. Ventajas: es una propuesta del presidente Bush; cuenta con un fuerte apoyo económico por parte de los empresarios que apoyan la reelección; existe un incremento repentino de la popularidad de Bush; es el candidato republicano más fuerte; los beneficios de la propuesta son para los migrantes indocumentados latinos, principalmente mexicanos, votantes en ese país; hay recuperación económica del último trimestre; se logró la captura de Saddam Hussein. Desventajas: los atentados del 11 de septiembre; el cerco



sanitario por las “vacas locas” en 2002 —lo que representó una pérdida de 150 mil millones de dólares—, así como el de la “gripa del pollo”; la dureza de las medidas de seguridad nacional adoptadas; la crítica de los demócratas a la política social del presidente; la intervención en Irak; la intromisión permanente en asuntos internos de otros países, casualmente productores de petróleo, y su odio hacia Cuba, beneficiado en este rubro por Venezuela, que ya se ha convertido también en acérrimo enemigo de Bush; el abuso en la aplicación del TLCAN; la incesante creación del ALCA; no haber logrado aprehender a Osama Bin Laden; los chantajes políticos y económicos de EUA a diversos países, para beneficiarse en su calidad de miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU; el receso y la renovación de los miembros del Congreso estadounidense (entra en receso en agosto próximo y reanuda en enero de 2005), además de la lentitud del proceso legislativo para aprobar una iniciativa de esta naturaleza y de la división de opiniones de los representantes republicanos (los debates migratorios suelen tardar años en el Congreso, por ejemplo: la Ley Simpson-Rodino [Immigration Reform and Control Act] que en realidad era una reforma de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, fue enviada como iniciativa al Congreso en marzo de 1982 y promulgada el 6 de noviembre de 1986, es decir, tardó cuatro años ocho meses en ser discutida y aprobada, y la última reforma en la materia fue en 1996, y sólo tardó dos años en ser aprobada).

Por todo esto es importante no confundir los efectos inmediatos de la propuesta, ya que por una parte resulta real que se podría legalizar la situación laboral de ocho millones de inmigrantes con un programa de trabajadores temporales, lo cual facilitaría el paso legal de personas. El efecto virtual es que no les asegura a los trabajadores que vayan a ser regularizados, y que inicien un camino directo a la residencia permanente o a la ciudadanía estadounidense. Aunque se dice que podría proponer al Congreso un aumento al número anual de permisos, definitivamente habrá



que tener los contactos con los empleadores y el conocimiento del mercado de trabajo para poder acceder al programa, lo que resulta una ventaja para los mexicanos, quienes tienen las mejores y mayores redes migratorias. Con todo esto, hay que pensar que los migrantes participarían en forma abierta en la economía estadounidense.

En el ámbito político, Bush enfrenta la oposición de líderes de la comunidad hispana en Estados Unidos, sobre todo de dirigentes sindicales, de legisladores demócratas y hasta de los miembros del sector más conservador del Partido Republicano y de sus representantes en el Congreso.

En lo internacional, al tratarse de un plan que otorga más beneficios a los mexicanos que a otros extranjeros indocumentados, puede obtener el voto de los más de 8 millones de hispanos con derecho a sufragar en el estado de California. De los 538 votos electorales repartidos entre los 50 estados de su país, necesita 270 para ganar y los 55 votos electorales del estado de California podrían garantizar la reelección de Bush, aunque también es una "falacia" pensar que la comunidad hispana va a sufragar por él debido a su propuesta de reforma migratoria.

Al respecto, el gobierno de Vicente Fox mantiene una actitud de cautela diplomática, sobre todo a raíz de lo ocurrido el 11 de septiembre; su última oportunidad para cumplir la promesa de ayuda al migrante mexicano se cierra en diciembre de 2006. De manera que los tiempos para México son de dos a tres años, por lo que su diplomacia tendrá que desarrollar un gran activismo

y cabildeo para asegurar se retome la iniciativa de Bush de una manera que favorezca a nuestros connacionales, una vez instalado el nuevo congreso. Muchos consideran que Fox tendrá que jugar como el ex presidente Carlos Salinas, al negociar el TLCAN, es decir, "obtener todo a costa de todo". En migración, "el diablo está en el detalle", es decir, todo depende de cómo se redacte la iniciativa de ley, por lo que México y los otros países interesados tendrán que desarrollar una gran labor de cabildeo en el Congreso para asegurarse de que sus intereses sean tomados en cuenta.

A diferencia de otras iniciativas presentadas por Bush, sustentadas jurídicamente, esta nueva sólo es ambigua ya que deja a la interpretación una amplia lista de puntos que deberá resolver el Congreso estadounidense. Una de sus principales debilidades es la falta de un mecanismo que regularice la situación de los indocumentados en forma permanente, ya que sólo podría convertirse en un instrumento perfecto para ficharlos y expulsarlos del país. Hasta ahora a la mayoría nos queda claro que las verdaderas intenciones de Bush han sido motivadas en función de su reelección, y por supuesto jamás ha pensado en arriesgar su carrera política con tal de beneficiar a los inmigrantes, sobre todo indocumentados, aunque ellos sean el motor para el desarrollo económico de Estados Unidos. En realidad la propuesta sólo serviría para los empleadores que quieren utilizar mano de obra barata, dándoles la posibilidad de emplearlos legalmente; será un refrito del programa bracero, es decir un plan de trabajadores temporales, sin reglas para su legalización permanente y que sólo se convertiría en una invitación para que se presenten voluntariamente los indocumentados ante las autoridades, para ser fichados y en su momento deportarlos.

Después de lo expuesto, resulta iluso suponer que la propuesta de Bush será aprobada en 2004. Además del receso del Congreso estadounidense que inicia en agosto, el 2 de noviembre se renovarán 435 miembros de la Cámara de Representantes y decenas de los cien senadores, por lo que seguramente los que apoyan y se oponen a la propuesta ya no estén en la próxima sesión legislativa, que inicia en enero de 2005. Asimismo, el Congreso

tiene un calendario inalterable sobre las iniciativas a discutir, y el tiempo que tarda en discutir las es indefinido. Si llegase a aprobarse, sería aproximadamente a finales del 2006, para entrar en vigor a mediados de 2007.

En lo que respecta a los efectos de la propuesta migratoria de Bush, es claro que influiría en el decremento o incremento del flujo migratorio a Canadá en general y en particular por parte de los mexicanos, ya que si bien en un inicio aumentaría la migración laboral hacia Estados Unidos —bajo el argumento de que los migrantes tienen todo arreglado—, pocos entenderían lo que en realidad les ofrece y cumple esa propuesta, corriendo el riesgo de terminar decepcionados. Sin embargo la cercanía de México y EUA resulta más atractiva para el trabajador migrante que Canadá, donde el clima resulta incómodo y su tipo de cambio con relación al dólar estadounidense es considerable. Finalmente, regresar a México les resultaría más económico y rápido desde Estados Unidos, lo que impactaría la entrada de trabajadores migrantes al Programa con Canadá. No obstante, cabe la posibilidad de que al darse cuenta los migrantes del espejismo que representa la propuesta de Bush, decidan irse mejor a Canadá. La disponibilidad de la mano de obra con derechos humanos y laborales disminuidos, ocurren en la práctica, sin embargo, no es lo mismo una situación de *ipso* que una consagrada en la legislación.

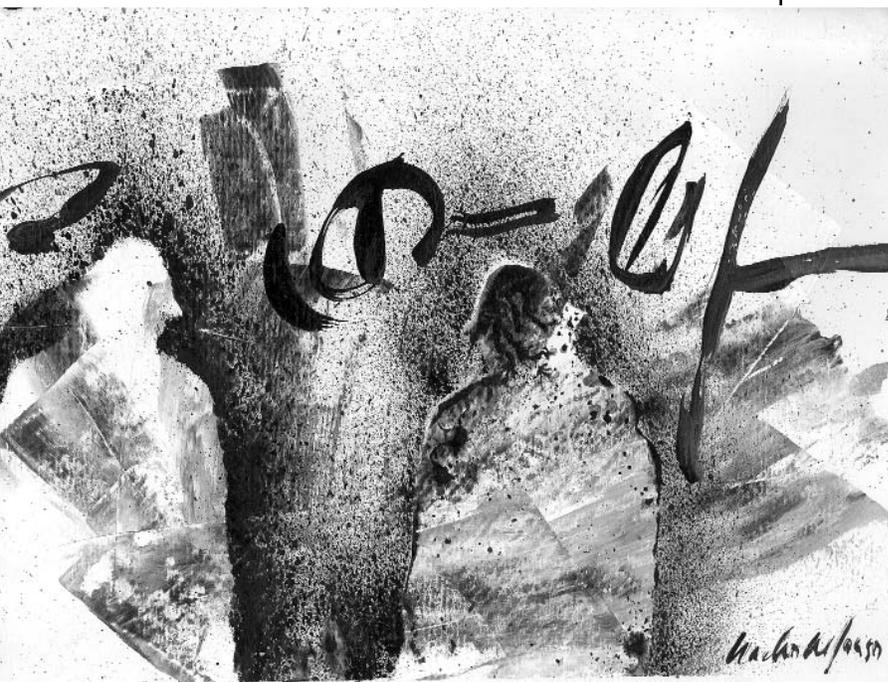
Conclusiones

Se dice que la mano de obra barata propicia la baja productividad y el derroche de recursos humanos. Todo aporte a un entorno que respeta y recompensa el uso inteligente de la mano de obra contribuye al desarrollo de los recursos humanos nacionales y acrecienta las posibilidades de captar la inversión extranjera directa para lograr el crecimiento económico. Debido a esto debe reconocerse que es preciso adoptar instrumentos jurídicos internacionales concretos, que propongan soluciones globales a los problemas de los trabajadores migrantes.

Precisamente debido a la importancia que reviste un tratado internacional para cualquier nación, es urgente y necesario que una de las condiciones a establecer en todo instrumento jurídico de esta magnitud deba ser la protección garantizada a los migrantes, así como sus derechos laborales y humanos, ya que sin ellos el comercio internacional no tendría el óptimo desarrollo que se pretende, porque los indocumentados representan la primera fuente de ingresos en lo que se refiere a impuestos, principalmente en Estados Unidos, y en donde paradójicamente son quienes menos se benefician de ellos. Esto aplica en específico en el estado de California, en donde son la mayor parte de su Producto Interno Bruto (PIB), y que sin ella, fácilmente su economía se desplomaría, pero también hay más beneficiados con la migración indocumentada, como la delincuencia organizada (llámese tráfico de personas —actualmente considerado como el segundo negocio más lucrativo del mundo—, tráfico de armas, narcotráfico, trata de blancas, prostitución infantil, etcétera). Otro beneficiado es George W. Bush, quien en tantas ocasiones, con sus frases burlescas, crueles y cínicas, ha llegado a utilizar como gancho populista a los indocumentados, diciendo que su país se beneficia de los sueños y del optimismo de los migrantes, y les asegura que con su propuesta saldrán de la sombra. Además afirma que siempre los ha considerado buenos, decentes y honorables. Y para contribuir a esto, nuestro presidente no se queda muy atrás, al asegurar en la reciente Cumbre de las Américas, que Bush es un buen presidente cuya actuación responde a circunstancias extraordinarias.

Ante esto, no debemos eximirnos de responsabilidad y de culpa, ya que por un lado exigimos protección, derechos y trato digno para nuestros connacionales, cuando en nuestro país violamos flagrantemente los derechos humanos de los migrantes indocumentados caribeños, centro y sudamericanos, que intentan o logran ingresar a nuestro territorio, por lo que somos corresponsables en gran medida,





al permitir la incompetencia, corrupción e impunidad de quienes se dicen ser autoridades.

Por lo tanto, los gobiernos de Canadá, México y Estados Unidos deben reconocer la existencia de instrumentos jurídicos internacionales determinates, como la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptada por la secretaría general de la ONU, y los convenios adoptados por la OIT, principalmente relacionados con migración. Ellos constituyen una respuesta a la vulnerabilidad de los trabajadores migrantes, quienes deben desafiar la desventaja que representa vivir y trabajar en un país que no es el suyo, además de sufrir por la errónea idea que imperdonablemente se ha difundido en todo el mundo, la cual afirma que los migrantes no tienen derechos humanos.

No sirve de mucho que sólo los países expulsores de migrantes ratifiquen estos tratados y los receptores de migrantes no lo hagan, por lo que deben tener presente los gobiernos que si no ratifican estos instrumentos, no producirán ningún efecto jurídico en beneficio de los migrantes, ya que sin la firma de sus países no existe obligación de éstos a cumplir con lo establecido en los tratados internacionales. Por tanto, la buena inten-

ción de proteger a esta minoría por parte de los organismos internacionales como la ONU queda sólo en eso, en buenas intenciones y no en realidades, y tristemente sólo son letra muerta.

BIBLIOGRAFÍA

Memorándum de Entendimiento firmado entre los gobiernos de México y Canadá en 1974, sobre el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales Migratorios.

Programa para la mancomunidad de Trabajadores Agrícolas Estacionales caribeños y mexicanos (*Commonwealth Caribbean and Mexican Seasonal Agricultural Workers Program*, CCMSAWP).

Mellado Pérez, Xiomara Marinka, "Análisis jurídico del Acuerdo para el Empleo Temporal Agrícola entre los gobiernos de México y Canadá", México, tesis de licenciatura en Derecho, Universidad Tecnológica de México, 2000.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Porrúa, 2004.

Ley sobre la Celebración de Tratados, México, Porrúa, 2004.

Ley General de Población, México, Porrúa, 2004.

Constitución Canadiense.

Constitución de Estados Unidos de América.

Tratados internacionales

Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Texto oficial, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1 enero de 1994.

Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte, Texto oficial, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1 enero de 1994.

Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados celebrados entre Estados, México, 27 de enero de 1980.

Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, adoptada por la Organización de las Naciones Unidas, México, julio de 2003.

Constitución de la Organización Internacional del Trabajo.

Convenios adoptados por la Organización Internacional del Trabajo.

Páginas web

Página oficial del candidato demócrata John F. Kerry
www.johnkerry.com

Organización Internacional del Trabajo www.ilo.org/spanish

Organización de las Naciones Unidas www.onu.org

Embajada de Canadá en México www.canada.org.mx

Embajada de Estados Unidos en México

www.usembassy-mexico.gov