# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

## "POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS GUATEMALTECOS EN CHIAPAS"

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
MAESTRA EN GOBIERNO Y ASUNTOS PÚBLICOS

PRESENTA:

NORMA ANGÉLICA CUÉLLAR DÍAZ

TUTOR:
DR. ALEJANDRO MÉNDEZ RODRÍGUEZ
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

MÉXICO, D.F., ABRIL 2014

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**
**Tesis Digitales**
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**DEDICATORIA**

*A mis padres, gracias por su solidaridad infinita*

*A Andrea, por todo lo que me enseñas*

*A mi esposo Enrique y a Enrique Jr. por acompañarme en esta larga travesía*

*A mis hermanos y a mis sobrinos, espero que este trabajo sea un estímulo para alcanzar sus metas*

# CONTENIDO


**Introducción** 5

**Capítulo 1** 16

1. Políticas públicas migratorias en México: La frontera sur 16

1.1 La política migratoria como política pública 20

1.2 Política migratoria en México 26

1.3 Instituciones y antecedentes legislativos, breve recuento 29

1.3.1 Ley de 1908 32

1.3.2 Ley de 1926: Inicia el control de zonas fronterizas 33

1.3.3 Ley de 1930: Documentación de inmigrantes 34

1.3.4 Ley de 1936 35

1. 3.5 Ley de 1947 37

1.3.6 Ley de 1974 38

1.3. 7 Ley de Migración de 2011 39

**Capítulo 2** 60

2. El diseño de las políticas públicas para los trabajadores migratorios 45

2.1 Trabajadores agrícolas guatemaltecos 47

2.1.1 Las Fincas cafetaleras de Chiapas 66

2.2 Antecedentes históricos 77

2.2.1 Chiapas y las fincas cafetaleras 73

2.2.2 La vida en las fincas 82

2.3 Los enganchadores y mecanismos de contratación 84

2.4 Características de la migración de trabajadores agrícolas guatemaltecos 89

2.4.1 Aspectos sociodemográficos de los trabajadores agrícolas 90

2.4.2. Edad y sexo 92

2.4.3 Presencia de acompañantes 94

2.4.4 Alfabetismo, educación y estado civil 95

2.4.5 Lugar de origen, experiencia laboral y características laborales 95

2.5 Reglas de comercio justo 100

2.5.1 Ejemplo en el Soconusco 102

2.5.2 México perdió la oportunidad de erigirse en ejemplo 107

2.6. El valor del café 108

2.7 Testimonio de explotación laboral en las fincas cafetaleras 109

**Capítulo 3**

3. Análisis del diseño e implementación de acciones en materia de trabajadores migratorios 115

3.1 Tratamiento de los Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos 116

3.2 Programa de la Frontera sur 120

3.2.1 Formas migratorias 122

3.2.2 Impulsan la ley de protección a migrantes 125

3.2.3 Cifras 127

3.4 Registros biométricos 129

3.4.1 Propuestas internas para la frontera sur 131

3.5 Políticas públicas propuestas por el gobierno de Chiapas 131

3.6 Propuesta para el diseño de una política pública 133

**Capítulo 4** 137

4. ¿Políticas públicas o acciones de gobierno? 137

4. 1 Influencia de la Iniciativa Mérida en la política migratoria mexicana para la frontera sur 140

4.2 Amenaza terrorista 142

4.3 Los atentados del 11 de septiembre transforman la agenda bilateral 142

4.4 Influencia de EU en la política migratoria 146

4.5 Aplicación en el ámbito migratorio 150

**Conclusiones** 153

**Bibliografía** 162

# Introducción

Esta investigación se centra en las condiciones que viven los trabajadores migratorios guatemaltecos en Chiapas y los deficientes mecanismos, puestos en marcha por el Gobierno Federal y en su caso, el gobierno estatal, para proteger sus derechos laborales y jurídicos.

Se hace un análisis del marco legal que incluye el Plan Nacional de Desarrollo, el contenido de los informes anuales, contenido de las legislaciones en materia migratoria, además de estudiar las políticas surgidas del Instituto Nacional de Migración, un organismo dependiente de la Secretaría de Gobernación, y cuyas políticas delinean las acciones en materia de regulación de flujos migratorios en la frontera sur.

Con el gobierno del presidente del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón, en 2008, se anunció la emisión de  Formas Migratorias para Trabajadores Fronterizos (FMTF), cuya puesta en marcha estuvo más enfocada a aspectos de seguridad que a una defensa de estos trabajadores.

Planteamiento de problema. El volumen de investigación sobre la migración en la frontera sur, y particularmente el tema de los trabajadores migratorios guatemaltecos

en las fincas cafetaleras de Chiapas, es muy bajo en comparación con la bibliografía desarrollada por analistas e instituciones sobre la migración de la frontera norte. Más aún, existe un poco análisis de las políticas públicas adoptadas para la frontera sur.

Durante algunos años, me aboqué a la revisión de toda la bibliografía y hemerografía sobre frontera sur e hice entrevistas con especialistas y autoridades en el tema, además de efectuar una visita de campo a las fincas cafetaleras de Chiapas, donde me encontré con un panorama desolador.

Pareciera que paulatinamente, el tema de los trabajadores guatemaltecos y las precarias condiciones en que viven se convirtió en un escenario cotidiano de la región cafetalera.

Hoy en día, los guatemaltecos son la principal mano de obra en las plantaciones cafetaleras del Soconusco, Chiapas, se les encuentra desde el mes de octubre hasta febrero y un buen porcentaje viene acompañado por sus familias, mujeres, niños, ancianos. Todos colaboran en el trabajo porque el pago se da por producto recolectado y no por jornada laboral.

De acuerdo con las cifras oficiales, el número de trabajadores guatemaltecos que laboran en ese sector podría ser de hasta 40 mil al año, pero reportes periodísticos hablan de de muchos más. Sin embargo, el problema no son los números, sino por la realidad de explotación, desprotección e inseguridad que día a día viven estos migrantes.

Para entender la dimensión de las condiciones en que laboran estos trabajadores, baste mencionar que los más recientes informes sobre Trata de Personas en el mundo elaborado por el Departamento de Estado de Estados Unidos los incluyen como un caso de trata a estudiar por el Gobierno Mexicano.

La presente investigación se enfoca a los escenarios, acciones y decisiones sobre la migración de trabajadores guatemaltecos que año con año vienen a laborar a las fincas cafetaleras de Chiapas, tomadas principalmente en los gobiernos de extracción panista de Vicente Fox, y Felipe Calderón e inicio del gobierno del Partido Revolucionario Institucional que encabeza Enrique Peña Nieto.

La pregunta de investigación que se planteó estuvo enfocada a definir ¿Qué decisiones de gobierno y políticas públicas se han diseñado e implementado en México, y particularmente en Chiapas, para mejorar las condiciones laborales y de vida de los migrantes guatemaltecos que laboran en las fincas cafetaleras?

El tema de los trabajadores temporales guatemaltecos tiene un alto contenido de denuncia social, debido a que se trata de un sector sumamente vulnerable que ha escapado a los programas y planes del Gobierno Federal.

Si bien, en la década de los noventa se habló de la existencia del Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos, dicho programa carece de las más elementales fórmulas de protección jurídica y social.

Mientras México ha protestado ante Estados Unidos por el maltrato a los millones de mexicanos que viven en situación indocumentada en aquella nación, en el sur se

mantiene en silencio frente a la explotación y trato inhumano que viven los miles trabajadores guatemaltecos que vienen a laborar cada año. Es decir, se exige en el norte lo que jamás ha dado en el sur.

Asimismo, la presente investigación tiene como objetivo general analizar las acciones que se han diseñado e implementado a nivel federal y estatal, desde el año 2000, para mejorar las condiciones de vida de los jornaleros guatemaltecos que laboran en las fincas cafetaleras de Chiapas.

Además de reunir los elementos para demostrar que la óptica de la política gubernamental para la frontera sur está dominada por temas de seguridad nacional, y fuertemente condicionada por la política de seguridad de Estados Unidos, a través de la Iniciativa Mérida.

El objetivo específico es explicar que la deficiente política de estado en materia migratoria y las limitaciones de la Ley General de Población y de la Ley de Migración han propiciado un clima favorable para la explotación sistemática de los derechos laborales y los derechos humanos de los migrantes guatemaltecos.

La metodología que se utilizó es la teoría clásica de la política pública con un análisis de las acciones, principalmente en materia de política migratoria, llevadas a cabo por el gobierno federal y por el gobierno de Chiapas dirigidas a este sector, así como las acciones promovidas por el legislativo y las generadas por la sociedad civil que impactaron directamente en este fenómeno.

A partir de los conceptos ofrecidos por los estudiosos en el tema como Luis F. Aguilar Villanueva y Pedro Humberto Salazar, se asume que políticas públicas no son la gran decisión en la cúspide del Estado, sino una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales.

Como punto de partida, se retoma un análisis histórico de la legislación en materia migratoria, luego se expone el contenido y alcance de la Ley Migratoria aprobada en 2011 y su reglamento, surgido en 2012. También se aborda, como contexto únicamente, el denominado Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos, puesto en marcha durante el gobierno de Ernesto Zedillo, el cual no resiste el más elemental análisis metodológico, de las características y gravedad del problema a resolver, del tipo de programa gubernamental y de los plazos fijados su realización. De hecho, durante los 10 años siguientes no hubo ninguna acción concreta dirigida a mejorar las condiciones de los trabajadores migratorios.

A manera de hipótesis se plantea que las acciones tomadas por el gobierno mexicano para resolver la problemática que viven los trabajadores agrícolas guatemaltecos en Chiapas no cumplen con los requisitos de una política pública o bien, los resultados son muy tenues y no han impedido que prevalezca la explotación laboral y las precarias condiciones de vida para este sector.

En el primer capítulo de esta investigación se hace un análisis histórico de la legislación en materia migratoria, también se habla de las acciones promovidas por el gobierno de Chiapas a favor de los jornaleros guatemaltecos, al crear la Secretaría

del Trabajo, la Dirección de Atención al Migrante y la Fiscalía Especial de Atención al Migrante.

Como parte de estas acciones, el ejecutivo estatal informó en 2011, que 17 fincas cafetaleras recibirían la certificación de “libres de trabajo infantil”, creado por su gobierno para erradicar el trabajo de menores en las fincas cafetaleras. Sin embargo, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) denunció en octubre de 2012, ante varios medios de comunicación, que los jornaleros vivían en condiciones de esclavitud y acusó al entonces gobernador Sabines de solapar y hasta fomentar esa situación.

Durante todo el siglo XX, la legislación mexicana en el rubro migratorio formó parte de la política poblacional, de modo que la migración fue regulada sólo desde el punto de vista sólo de entrada, salida y estancia de extranjeros.

La Ley General de Población de 1974, que estuvo vigente hasta 2011, tuvo como prioridad regular el crecimiento demográfico y dar sustento a las campañas de control de natalidad instrumentadas por el Consejo Nacional de Población. La migración no era vista como una prioridad, prueba de ello es que esta Ley copió casi íntegros los preceptos de las leyes de 1936 y 1947.

Es preciso decir que la única Ley Migratoria de la historia reciente en México es la aprobada en marzo de 2011, cuyos alcances aún no es posible medir debido a que su contenido es sumamente nuevo. No obstante ha sido severamente cuestionado por organizaciones civiles.

Necesariamente en este análisis teórico, se abordan los cambios de paradigmas en los procesos migratorios y las medidas adoptadas por México en este contexto, como la Iniciativa Mérida.

Dicha Iniciativa se convirtió en un paraguas de acciones que cubrió a los trabajadores migratorios, a los visitantes locales y en general a todo el flujo de personas que ingresa por la frontera sur.

En el capítulo dos, se hace una descripción pormenorizada de las condiciones de insalubridad, mala alimentación, incumplimiento de pagos, explotación de los trabajadores y malos tratos que viven los migrantes agrícolas temporales guatemaltecos en las fincas del Soconusco.

Los menores, que son registrados como acompañantes, no solo no tienen servicios médicos al igual que los mayores, ni acceso a la educación a la que deberían tener derecho, ellos participan en las actividades laborales y cubren una jornada de trabajo igual que los adultos.

Pero las razones de este constante flujo de personas a Chiapas están en Guatemala, donde tienen escasas oportunidades laborales. Según los datos disponibles, la mayoría de los jóvenes guatemaltecos tienen su primer empleo en México.

Todo el proceso de contratación se lleva a cabo por enganchadores quienes reconocen que el pago de los dueños de las fincas depende de qué tan joven se es, de qué tan fuerte, de si es mujer, de si es hombre.

Las cifras del Instituto Nacional de Migración refieren que desde los 90 se han registrado el ingreso a México de entre 25 mil y 70 mil trabajadores, por año.

Algunas fincas de pronto han ofrecido mejoras en las condiciones laborales de los guatemaltecos debido al advenimiento de criterios impuestos por la moda del Comercio Justo, aunque siguen prevaleciendo los mismos mecanismos de contratación. Eso no ha cambiado en nada.

Capítulo tres, se explica cómo el tema de los trabajadores migratorios entró en la agenda pública, pero con un enfoque enmarcado en cuestiones de seguridad, más que en criterios laborales o económicos que pudieran proteger y aprovechar este motor de mano de obra en la agricultura chiapaneca.

Pero no sólo eso, como se ha mencionado la política pública para la frontera sur tuvo fuerte influencia de la política de seguridad de Estados Unidos, que a través de la llamada Iniciativa Mérida, financió una parte del proceso de regularización migratorio puesto en marcha por el Instituto Nacional de Migración desde 2008.

En realidad, el entonces presidente Felipe Calderón no hizo sino continuar con la construcción de una política de control de la frontera sur del territorio mexicano, que su antecesor Vicente Fox y sus cancilleres habían venido negociando con el gobierno de Estados Unidos, ante los constantes rumores de posibles incursiones de ciudadanos de países islámicos en territorio mexicano.

Desde 2003, la prensa de Estados Unidos y la mexicana comenzaron a dar cuenta del presunto ingreso de ciudadanos de origen iraquí que pretendían cruzar el

territorio nacional, desde el Suchiate, para ingresar a Estados Unidos. Lo cual dio pie para iniciar una serie de negociaciones que llevarían al establecimiento de las denominadas fronteras inteligentes, controles fronterizos, intercambio de información y otras figuras que a se trata de desarrollar.

La última parte de la tesis, el capítulo 4, se hace una evaluación de las políticas públicas y se entra de lleno al análisis del proceso de negociación entre el gobierno Mexicano y el de Estados Unidos para poner en marcha la Iniciativa Mérida y la estrategia para la frontera sur mexicana y de control en los principales aeropuertos.

México de facto se convirtió en una segunda frontera que podría focalizar una posible incursión de terroristas.

Durante los gobiernos de Vicente Fox y Felipe Calderón se abrieron importantes negociaciones para abrir recibir equipamiento, tecnología y para construir bases de datos que incluyeron la frontera sur.

La bomba lanzada por el sitio Wikileaks, al publicar cables de las embajadas de Estados Unidos hicieron demoledoras revelaciones sobre la colaboración que sostuvieron funcionarios estadounidenses con altas autoridades mexicanas sobre el tema migratorio y el desmesurado interés de EU por ayudar a proteger la frontera sur.

Ahora bien, con la llegada de Enrique Peña Nieto el panorama no ha cambiado. Si bien su presidencia decidió tomar distancia del gobierno de Barack Obama y hasta se ha hablado del fin de la Iniciativa Mérida, aún no ha habido algún anuncio que

tienda a mejorar las condiciones de los trabajadores migratorios y sus familias en Chiapas.

Esta investigación se cierra con un resumen de las conclusiones obtenidas del análisis de los principales aspectos teóricos de las políticas públicas tomadas para los trabajadores agrícolas guatemaltecos en Chiapas, y con un contraste con las hipótesis planteadas previamente.

La realización de esta investigación se hizo con el apoyo de la Universidad Nacional Autónoma de México, dedicada a impulsar el desarrollo profesional de sus alumnos, pero sobre todo dedicada a formar profesionales sensibles ante la realidad nacional.

También quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y al Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales por motivar el desarrollo de proyectos de investigación inéditos

Al Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, cuyos integrantes me ofrecieron su ayuda y su apoyo desde el inicio de esta investigación

A mi tutor, Dr. Alejandro Méndez Rodríguez, por todos sus consejos, su apoyo y por su valiosa dirección para integrar, paso a paso, esta tesis.

A los integrantes de mi Comité Tutorial: Dr. Ana María Chávez Galindo, Dra. Rina Aguilera Hintelholher, y Dr. Adolfo Chávez Almanza, por todos sus comentarios,

por sus aportes y sobre todo, por su interés en apoyar la realización de proyectos de investigación con rigor metodológico.

Al Mtro. Ernesto Rodríguez Chávez, al Dr. Hugo Ángeles Cruz, al Mtro. Fernando Mora Guillén y a la Lic. Adriana Ángeles, por todo su apoyo.

# Capítulo 1

## 1. Políticas públicas migratorias en México: la frontera sur

Las políticas públicas para los trabajadores migratorios agrícolas guatemaltecos en las fincas cafetaleras de Chiapas están contenidas en la política migratoria mexicana de la frontera sur. Un tema que tuvo un largo periodo de olvido y abandono y sin embargo, en la primera década del siglo XXI logró una atención importante en la agenda nacional y ha sido escenario de decisiones gubernamentales trascendentales, por ejemplo la puesta en marcha de un plan de reordenamiento de los flujos migratorios.

La migración en la frontera sur había sido un asunto relegado, sujeto a decisiones coyunturales y de corto plazo. Sin embargo, a partir del año 2000, durante el gobierno de Vicente Fox, y sobre todo de Felipe Calderón, las medidas comenzaron a tomar una dimensión sin precedentes al vincularse, a partir de 2008, a la Iniciativa Mérida, un programa de cooperación con Estados Unidos que permeó una serie de decisiones en torno a los trabajadores, visitantes y en general al flujo de migrantes provenientes de Centroamérica.

La presente tesis se enfocará en los escenarios, acciones y decisiones sobre la migración de trabajadores agrícolas guatemaltecos en Chiapas, tomadas principalmente desde el año 2000, que abarca durante los gobiernos de extracción panista de Vicente Fox, Felipe Calderón e inicio del gobierno del Partido Revolucionario Institucional que encabeza Enrique Peña Nieto.

Si bien hace un recuento histórico y se retoman algunas acciones de la década de los noventa, sólo es para corroborar que las decisiones que se tomaron en esos años fueron coyunturales y no hubo en realidad ningún programa dirigido a mejorar las condiciones laborales de este sector.

El escenario es adverso respecto la migración de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en las fincas cafetaleras en Chiapas, como se describe en el capítulo 2, ya que carece de toda protección laboral y la mayoría percibe bajos salarios, vive en condiciones infrahumanas y no tiene ningún tipo de prestaciones. Por lo menos, en los últimos 40 años, no han cambiado, o muy poco, sus condiciones de estancia en México.

Si bien a partir de 2008, se observa una serie de acciones relacionadas con la frontera sur, estas no fueron para mejorar las condiciones laborales ni para dar mayor respeto a los derechos humanos de los trabajadores guatemaltecos o de cualquier otro flujo migratorio, llámese transmigrantes o visitantes locales. Las medidas estuvieron encaminadas a lograr un mayor control fronterizo con un enfoque de seguridad y bajo ese pretexto se comenzó a documentar a los trabajadores migratorios en Chiapas con un tipo de forma migratoria que contiene

registros biométricos como huella digital e iris, además del perfil completo de cada uno de ellos.

El Instituto Nacional de Migración (INM), dependiente de la Secretaría de Gobernación, publicó, en 2008, en el Diario Oficial de la Federación, los acuerdos para emitir la Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos (FMTF) y la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), cuyo propósito, según dijo el comunicado oficial, era el de facilitar la documentación a los miles de extranjeros que visitan o trabajan en los estados colindantes con Guatemala y Belice.

Sin embargo, la medida no fue acompañada por ningún Programa de Trabajadores Temporales ni por alguna otra que incluyera un proceso regulado de reclutamiento, o bien algún procedimiento administrativo tendiente a cumplir con la demanda de trabajadores por parte de los empleadores mexicanos.

Este plan de reordenamiento del flujo migratorio comenzó a funcionar con la infraestructura financiada con los recursos de la Iniciativa Mérida que incluyó scanner para obtener los datos biométricos de los visitantes guatemaltecos y beliceños, y una serie de medidas que serán descritas posteriormente.

"En general se puede afirmar que la política de México hacia los migrantes en tránsito por el territorio mexicano, ha cambiado en función del marco de la política

de seguridad fronteriza de Estados Unidos", según concluyó Raúl Benítez, investigador de la UNAM.[1]

A manera de introducción, sólo plantearemos que luego de los ataques terroristas a los Estados Unidos y de la reacción inmediata de derrocar al régimen talibán de Afganistán en el otoño de 2001, el gobierno de ese país se abocó a la tarea de asegurar la colaboración de sus vecinos territoriales, Canadá y México a fin de establecer una estrategia eficaz contra futuros atentados que utilizaran de plataforma las fronteras respectivas.

Durante los 12 años siguientes, el gobierno de Estados Unidos tuvo múltiples acercamientos con los gobiernos panistas y priistas para tratar de establecer estrategias en materia de seguridad, inteligencia y migratoria para frenar la posibilidad de que grupos islámicos pudieran cruzar la frontera sur y cruzar el país hasta la frontera norte para perpetrar atentados terroristas.

Estas medidas se convirtieron en un paraguas de acciones que incluyeron tanto a los trabajadores agrícolas guatemaltecos como a los visitantes de la frontera sur y en general al flujo migratorio proveniente de la frontera sur.

En 2011, el sitio WikiLeaks reveló una serie de documentos dan cuenta de un desmesurado interés del gobierno de Estados Unidos por controlar la frontera sur mexicana. Los documentos revelados por este sitio son los mensajes que durante

[1] Raúl Benítez, "Las políticas de seguridad en México y la vulnerabilidad a migrantes: impactos y recomendaciones", Estudio financiado por el Conacyt, el Colegio de la Frontera Norte y la Fundación Ford, abril de 2011.

años envió el personal diplomático de diversas embajadas al Departamento de Estado de EU. El 11 de marzo de 2011, la secretaria de Estado de Estados Unidos, Hillary Clinton, dijo que Estados Unidos ayudaría a México en el fortalecimiento de su frontera sur con Centroamérica. En el capítulo 3 y 4 se hablará ampliamente de estos temas.

### 1.1 La política migratoria como política pública

Un análisis de las políticas públicas en el tema migratorio necesariamente incluye la dimensión de las decisiones gubernamentales y estatales (en este caso Chiapas), legislativas y en su caso, sociales, que han impactado directamente en este fenómeno.

Como punto de partida, retomaremos el concepto de política pública ofrecido por Luis Aguilar Villanueva, una "política pública no es la gran decisión en la cúspide del Estado, sino una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales"[2].

En este concepto, lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie,

[2] Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pág. 32.

presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.

De manera complementaria, se retomarán los conceptos ofrecidos por Humberto Moreno, quien ha advertido que uno de los puntos críticos de la obsolescencia gubernamental se encuentra en la baja capacidad de transformación de objetivos en resultados.[3]

Para Ricardo Uvalle, la responsabilidad democrática de la administración pública no se agota en la prestación de los servicios públicos, sino que comprende la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas públicas, las cuales son un aspecto esencial del modo de gobernar y estrategia clave para comunicar de manera directa y efectiva los deseos ciudadanos con los recursos fiscales y la capacidad instalada de la administración pública[4].

En general, las políticas se elaboran desde el Poder Ejecutivo, puesto que son instrumentos de la administración pública; sin embargo, con frecuencia se requiere que la política pública sea ratificada por el Poder Legislativo para cumplir con los términos legales. Aunque no todas las políticas tendrán estas características. Y en la mayoría se aplica el método incremental, que es la solución gradual de las problemáticas sociales.

---

[3] Pedro Humberto Moreno, La implementación: "talón de Aquiles" en la elaboración de políticas sociales", México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, 1999, p. 171-177

[4] Ricardo Uvalle Terrones, *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, México Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2003, p. 28

De acuerdo con las características de un problema, una política pública puede englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones directamente interesados en encontrar una solución al problema. Para el caso de la política migratoria. Desde esta óptica, no existe la opinión de los propios migrantes legales (no se diga indocumentados), quienes permanecen como actores mudos frente a la toma de decisiones sobre sus derechos y obligaciones.

Pero para continuar con la exposición sobre las políticas públicas y particularmente analizar la política migratoria, continuamos con el desarrollo teórico de este apartado.

Según Aguilar Villanueva, la política pública no es sin más cualquier política gubernamental. "En efecto supone gobernantes elegidos democráticamente, la elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Esta es su norma más que su utopía, la cual permite descubrir, denunciar y corregir los defectos de las políticas gubernamentales en curso"[5].

Tomando como referencia las explicaciones de Aguilar Villanueva, llegamos a una paradoja en el terreno migratorio, pues las decisiones en materia migratoria han

[5] Villanueva, idem, p. 32

sido emitidas por el Gobierno Federal, aunque, como en el ejemplo anterior, hay participación de la Cámara de Diputados.

Sin ser exhaustivos, mencionaremos que una discusión frecuente entre los teóricos de la administración pública es si una política gubernamental es diferente una política pública. Y quiero mencionar esta discusión porque la migración, inmigración y emigración hacia y desde México no ha sido particularmente rico en debate y participación social a la hora de la toma de decisiones o la inclusión de este tema en la agenda pública.

El concepto de Public Policy (políticas públicas) surgió en la década de los cincuenta con las ideas de Harold Lasswell:

1) "las ciencias de políticas como un campo de estudio multidisciplinario y objeto propio;
2) considerar el contexto en el que se desarrolla la acción gubernamental;
3) Tender puentes entre la investigación académica y la práctica cotidiana"[6].

Casi ocho años después, Charles Lindblom introdujo el análisis de policy, a partir del desarrollo del método incremental, muy discutido y aplicado en el campo de la administración pública. En Estados Unidos las ciencias de policy se han consolidado como una disciplina aplicada a las ciencias sociales, particularmente

[6] Harold D. Laswell, *La concepción emergente de las ciencias políticas* en Luis F. Aguilar Villanueva (comp) Estudios de las Políticas Públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, pp. 105-117

a los problemas gubernamentales útiles para comprender las causas y consecuencias de las decisiones políticas[7].

Para evitar confusiones semánticas, se utiliza en esta investigación al término de policies como políticas públicas y se incorporan algunos elementos como su desarrollo, las técnicas que utiliza, su implementación, sus relaciones intergubernamentales e interinsticionales y de las estructuras políticas del Estado.

Algunos autores identifican varias etapas en la construcción de las políticas públicas como son:

- El gobierno identifica un problema y se ve en la necesidad de tomar decisiones para atenderlo. Puede actuar o decidir no actuar.
- Procede a formular la política. Se proponen una serie de programas que permitan elegir la más viable.
- En el paso siguiente ya se decide que habrá de seguir, se inscribe en la agenda gubernamental y se continúa con su implementación. La implementación es la etapa en que las organizaciones públicas, o en su caso el grupo o grupos afectados, ejecutan la política dictada. La naturaleza de las políticas públicas consiste en solventar necesidades públicas por tanto en esta etapa es donde se confronta el diseño inicial cuando se fijaron

[7] Charles E. Lindloom, *Todavía tratando de salir del paso*, en Luis F. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 227-254.

los objetivos que se pretendían alcanzar. El éxito depende de, entre otros, de la mejor oportunidad para implementarla.

- La última parte del proceso es la evaluación[8].

Según Aguilar Villanueva, definitivamente, la política pública trasciende la política gubernamental. En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. Concedemos que en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones.

Omar Guerrero supone que "la nueva noción de política pública trasciende su condición vulgar en curso de acción, para ser definida como una parte del proceso general, junto con la clarificación de metas, la definición de la situación de caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida"[9].

Para los estudiosos en el tema, el objetivo del análisis de las políticas es llevar los principios de elección racional a la solución de problemas. Estamos hablando de aplicar una política con el menor costo, pero con el mayor beneficio.

[8] Luis F. Aguilar Villanueva (Estudio introductorio y edición, compilador), *La implementación de las políticas,* México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 17

[9] Omar Guerrero, Mesa redonda sobre el tema "El papel del analista de políticas en asuntos públicos", ITAM, 9 de noviembre de 1988.

En el caso de la política migratoria, resulta difícil entender la dimensión de las decisiones e insertarlas en un contexto que vaya más allá de la implementación, dado que el marco legal es sumamente nuevo y sus alcances aún son difíciles de cuantificar. La Ley de Migración se aprobó el 25 de mayo de 2011 y su Reglamento entró en vigor el 9 de noviembre de 2012.

Sin embargo, sí es posible aplicar la metodología propuesta por Omar Guerrero que advierte que la "hechura de la policy se realiza a través de una secuencia de aproximaciones sucesivas, ya que es dirigida hacia un problema y después tratada y alterada con respecto a su forma primigenia y vuelta a mudar, y así ininterrumpidamente a través del tiempo. Se trata de una conducta de policies que se siguen unas a otras incrementalmente y de tal forma, se intenta resolver un problema administrativo".[10]

## 1.2 Política migratoria en México

Durante todo el siglo XX, la legislación mexicana en el rubro migratorio formó parte de la política poblacional.

Entre los antecedentes de la Ley de Migración se encuentra la Ley de General de Población de 1936, en cuyo contenido la migración era regulada desde el punto de vista sólo de entrada, salida y estancia de extranjeros. La Ley General de

[10] Omar Guerrero, *Del Estado gerencial al Estado cívico*, Universidad Autónoma del Estado de México, México, Miguel Ángel Porrúa, 1999, p. 73

Población de 1947, continuaba regulando de manera muy simple la entrada, salida y estancia de extranjeros.

La Ley General de Población de 1974, que estuvo vigente hasta 2011, tuvo como prioridad regular el crecimiento demográfico y dar sustento a las campañas de control de natalidad instrumentadas por el Consejo Nacional de Población. La migración fue regulada por el Estado y no era vista como una prioridad, prueba de ello es que esta Ley copió casi íntegros los preceptos de las leyes de 1936 y 1947.

Es preciso decir que la única Ley Migratoria de la historia reciente en México es la aprobada en marzo de 2011, cuyo contenido ha sido severamente cuestionado por organizaciones civiles.

Hay que recordar que la aprobación de esta Ley se dio luego del hallazgo de 72 cadáveres de inmigrantes en San Fernando, Tamaulipas, ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010. Con este suceso, la trasmigración y el asesinato de los migrantes convirtió en un tema con alto interés mediático, aparejado con un fuerte activismo de grupos religiosos y organizaciones de la sociedad civil.

Antes de ese acontecimiento, poco se había hecho para actualizar o reemplazar la Ley General de Población, que reguló el fenómeno migratorio en México por casi 40 años. En la discusión de la Ley, en el recinto de la Cámara de Diputados, estuvieron activistas y protectores de migrantes, como el padre Alejandro Solalinde, que apoyaron la instauración de una visa de transmigración para centroamericanos. El asunto quedó ahí pendiente porque no se incluyó en la Ley de Migración ni en su reglamento.

Hasta antes de la emisión de la Ley Migratoria, el poder legislativo únicamente se había concretado a modificar mínimamente la Ley General de Población que data de 1974, y cuyo contenido sancionaba con cárcel la migración indocumentada.

La nueva Ley de Migración incluye avances a favor de los derechos humanos de los inmigrantes en nuestro país, pero puede decirse que es un producto legislativo inacabado, dado que más de 30 de sus principales artículos dependían de la emisión del Reglamento.

Según Jorge Bustamante, ex presidente del Colegio en la Frontera Norte, "la puesta en práctica de la Ley apunta hacia direcciones opuestas. El mantenimiento de los operativos de verificación y de la participación de la policía judicial federal en actividades del cumplimiento de la ley, hacen pensar en una orientación en la dirección preferida por Estados Unidos hacia la seguridad nacional, que sugiere la dependencia en medidas coercitivas a cargo de la policía o del Ejército. No hay nada en la nueva Ley que obligue al gobierno de México a informar y producir estadísticas con periodicidad y transparencia de los cargos, de los procesos y de las sentencias en contra de los responsables de las violaciones a los derechos humanos que están detrás de cada muerte de los cientos de cadáveres de inmigrantes que se siguen encontrando". [11]

Desde que se aprobó la Ley de Migración, decenas de organizaciones civiles de defensa de los derechos de los migrantes, han demandado a la Secretaría de

[11] Jorge A. Bustamante, "¿Campeonato mundial?", columna Desde la frontera norte, *Reforma*, México, 8 de junio de 2011.

Gobernación (Segob) abrir un mecanismo de participación para discutir la política migratoria. En una entrevista con el periódico *Reforma*, Leticia Calderón, investigadora del Instituto Mora, advirtió que si no se toma en cuentan las observaciones de la sociedad civil es probable que el Reglamento tenga poca legitimidad.[12]

Esta nueva Ley incluyó ya un apartado específico sobre los trabajadores temporales en la frontera sur, sin embargo el debate de las organizaciones civiles no está centrado en ese tema, sino en la transmigración.

### 1.3 Instituciones y antecedentes legislativos, breve recuento

Si bien desde el siglo pasado se reguló la entrada, salida y estancia de los extranjeros en México, e incluso se colocaron restricciones para quienes laboraran en el territorio nacional, no hubo interés por incluir en los esquemas legales a los trabajadores migratorios que comenzaban a laborar en Chiapas.

Si revisamos con lupa, se puede observar que el tema de los trabajadores agrícolas guatemaltecos simplemente no existe en las leyes, sino hasta 2011.

Desde el siglo XX, los distintos gobiernos mexicanos elaboraron leyes e instrumentos en materia migratoria como respuesta a las necesidades internas y a las condiciones del contexto internacional, con el propósito de promover o

[12] Verónica Sánchez, "Demandan apertura a Segob", *Reforma*, México, 27 de octubre de 2011.

restringir la migración internacional. Según Mónica Vera la política migratoria "es el derecho fundamental que tiene un Estado soberano para controlar y vigilar los intereses de su territorio. Para llevar a cabo dicha política se requiere que el Estado establezca los límites territoriales o fronteras terrestres y marítimas."[13]

En algunos momentos, la política migratoria de México ha tenido rasgos restrictivos y en otros, se puede observar una política más abierta a los flujos migratorios provenientes del exterior. Oscar Victal[14] considera que el gobierno mexicano ha elaborado una política que admite la migración como beneficio potencial tanto para los países de origen como para los de destino de los migrantes y argumentan que la política migratoria de México busca obtener el equilibrio entre consideraciones de política interior y propósitos de política exterior para poder afrontar los retos y tomar las oportunidades que nos ofrece el movimiento internacional de personas.

Una política sobre esta materia está encaminada a la protección de un determinado territorio, así como a la supervisión de los extranjeros que se internan en él. Por lo tanto, entre sus objetivos están el cuidado de las fronteras, el ingreso de extranjeros y, sobre todo, el establecimiento de medidas para la internación, permanencia, desplazamiento y salida de éstos. Así, una política migratoria impone requisitos de ingreso a los visitantes lo mismo que a los que llegan al país

[13] Verea, Mónica, *Migración temporal en América del norte: Propuestas y respuestas*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 21.

[14] Víctal Adame, Óscar, *Derecho Migratorio Mexicano,* México, Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Ángel Porrúa, 1999, (Colección Sócrates-Derecho), p.26

con intención de trabajar de manera temporal o definitiva, y a los que deciden establecerse y naturalizarse[15].

Como cualquier Estado, México desarrolló una política migratoria orientada a la protección de sus intereses nacionales en general. Así, la política mexicana sobre la materia tiene sus orígenes en el siglo XlX. Desde entonces y hasta la fecha su definición y aplicación ha estado a cargo de una dependencia del poder ejecutivo federal: primero en el Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores; y, desde 1891, en la Secretaría de Gobernación.

La política migratoria mexicana en general ha sido cautelosa y restrictiva y aunque ha cambiado con el paso de los años, en general se observa una política con poco fomento a los flujos migratorios provenientes del exterior.

A manera de resumen, en el siglo XlX, el Estado todavía en ciernes, promovió la internación de ciertos grupos de extranjeros para la colonización de territorios deshabitados; también se encaminó al control del paso de extranjeros para evitar que éstos introdujeran enfermedades transmisibles a territorio nacional. Hacia fines de ese siglo la política promovió con más énfasis la inmigración de inversionistas, europeos y asiáticos principalmente, y de mano de obra con la idea de contribuir a la colonización y al desarrollo del país; dicha política no tuvo el éxito esperado si se compara con las corrientes migratorias que llegaron a otras partes del continente americano.

[15] Verea, op. cit., p. 24

En el siglo XX la regulación migratoria continuó transformándose, de acuerdo con las necesidades del país; los cambios quedaron registrados en leyes que se desglosarán brevemente en esta parte de la investigación.

### 1.3.1 Ley de 1908

Es hasta principios del siglo XX cuando se formuló en México una política de migración como tal. La primera Ley de Inmigración se expidió el 22 de diciembre de l908 y entró en vigor el 1º de marzo de 1909, la cual corresponde al periodo final de Porfirio Díaz. Sin hacer mención de los trabajadores extranjeros que radicaran en México, esta Ley incorporó el derecho de los migrantes para radicar aquí. Además, se dispuso que éstos gozaran de los derechos civiles y garantías otorgadas por la Constitución.

En la exposición de motivos de esta Ley se manifestó la necesidad de permitir la entrada de extranjeros que fueran benéficos para el país, sin distinción de nacionalidades ni de razas. En esta Ley se impusieron los primeros controles. En general se puso énfasis en el cuidado de la sanidad de quienes entraban; se estableció restricciones para el ingreso de personas que tuvieran defectos físicos o mentales, estuvieran enfermos, o gente que fuera dañina para la sociedad, así como para los que tuvieran problemas penales del orden común en su país exceptuando a aquellos considerados como delincuentes políticos o militares.

Otro de los controles establecidos por esta Ley era que los extranjeros sólo podían entrar a territorio nacional por lugares habilitados para el comercio, por vía terrestre o marítima, siempre y cuando lo hicieran en horas fijadas y con los

inspectores de migración presentes. La entrada al país en horas o sitios no establecidos era considerada ilegal; y se fijaban multas o arrestos a quienes no cumplieran con estas disposiciones. Esta Ley no hacía referencia a la expedición de documentos migratorios, pues para la época la migración no representaba un problema.

### 1.3.2 Ley de 1926: Inicia el control de zonas fronterizas.

La Ley de 1926 fue expedida el 13 de marzo de ese año y entró en vigor el 1º de junio del mismo. El presidente en turno era Plutarco Elías Calles. En esa ocasión, aunque se dijo que sólo se adicionarían algunas reformas, se terminó por legislar nuevamente sobre la materia. Esta norma respondió a la tendencia nacionalista de la Revolución mexicana y adoptó una política que buscaba proteger los intereses nacionales y de su economía. Así, estableció la obligación de los extranjeros a comprobar buena conducta y forma honesta de vivir, además de atenerse a la inspección de las autoridades migratorias.

En la exposición de motivos se argumentó, entre otras cosas, que las disposiciones de 1909 ya no correspondían a las nuevas necesidades de la época, pues se requería seleccionar a las personas que llegaban a territorio nacional.

Además se señaló que la internación de extranjeros provocaba, en ocasiones, que los mexicanos tuvieran que buscar trabajo fuera del país, es decir, se veía un aspecto más bien negativo en la inmigración.

Desde el artículo 1º se establecieron nuevas limitaciones para el ingreso de extranjeros apoyándose en los lineamientos establecidos en la Constitución Política de 1917. En los demás artículos se especificaba quienes sí podían entrar y quienes no; se siguió dando preferencia a la inmigración que fuera considerada benéfica al país. Al igual que en 1909, la entrada de personas debía llevarse a cabo en lugares y horas establecidas; no hacerlo así era estimado como un ingreso ilegal y era considerado como una falta administrativa, no como delito, por lo cual la autoridad judicial no intervenía, pero sí se establecía una multa a pagar por el infractor.

En esta Ley, se reconocieron las características de inmigrante, emigrante y turista. Algo que llama la atención, por el tema que aquí interesa, es que en la Ley se reglamentaba el tránsito entre poblaciones locales fronterizas, ya fuera con Estados Unidos, Guatemala u Honduras Británica (el actual Belice).

### 1.3.3 Ley de 1930: Documentación de inmigrantes.

Una tercera Ley fue expedida el 30 de septiembre de 1930 y entró en vigor el mismo día. Dicha facultad correspondió al entonces presidente Pascual Ortiz Rubio. La exposición de motivos señaló las reformas que se llevaron a cabo para la admisión de extranjeros. Entre ellas, los requisitos que se exigían al extranjero para su internación al país, eran: información de datos personales y un examen sanitario, lo mismo que otras especiales, tales como el tener una profesión u oficio, comprobar buena conducta, no padecer enfermedades y no haber cometido delitos.

Al igual que en Leyes anteriores, todo individuo que quisiera entrar o salir del país debería hacerlo por lugares y en horarios indicados y siempre ante la presencia de autoridades migratorias. El ingreso ilegal de extranjeros continuó sin considerarse como un delito, pero sí como falta administrativa; lo cual obligaba a pagar una multa, en caso de no hacerlo se sancionaba con arresto de tipo administrativo y no penal. Es de mencionar que en esta ley tampoco se hace referencia a los trabajadores agrícolas guatemaltecos que ya laboraban en las fincas cafetaleras de Chiapas

### 1.3.4 Ley de 1936.

Siendo presidente Lázaro Cárdenas, en 1936 entró en vigor el 30 de agosto una nueva Ley, expedida el 29 de mayo. A ésta se le dio el nombre de Ley General de Población, que se ocupaba no sólo de la cuestión migratoria, sino también de la demografía. Según la nueva Ley se requería un aumento de población que podía darse a través del crecimiento natural de la misma, por repatriación o por inmigración; al parecer se consideraba a esta última como algo necesario y positivo. Sin embargo, restringía la inmigración al país, al marcar un número máximo de extranjeros que podían admitirse por año.

Además impedía a patrones contratar a extranjeros ilegales. Al igual que en las leyes anteriores, el ingreso ilegal era considerado sólo como una falta administrativa que se sancionaba con multa y deportación; un extranjero deportado por violación a la Ley no podía regresar, sino con una autorización de la Secretaría de Gobernación, y después de haber cumplido sanciones y condiciones

impuestas. Los extranjeros que huían de persecuciones políticas serían admitidos por autoridades de migración previa identificación y de manera provisional.

Por disposición de esta Ley se creó por primera vez la Dirección General de Población que tenía por funciones: la supervisión de la entrada y de la salida de extranjeros.

Aunque la Ley General de Población no incluyó a los trabajadores migratorios que ya estaban presentes en la frontera sur, Lázaro Cárdenas sí se ocupó del asunto. Por aquella época, los finqueros comenzaron aplicar una organización para la captación y control del trabajo en los indígenas de Los Altos, desde el reclutamiento hasta el desempeño en los campos cafetaleros. De ese modo surgió la figura del enganchador, con una serie de tretas que obligaban a los campesinos a engancharse recurrentemente.

Con el presidente Cárdenas despareció la figura del enganchador, y apareció algo que se denominó intermediario habilitado, que representaba a un sindicado, que en la práctica tenía las mismas funciones y el mismo mudos operandi.

Por el año de 1953, ante la escasez de mano de obra el gobierno mexicano, se firmaron convenios con autoridades guatemaltecas para la entrada de mano de obra de esa nación.

Así, en la década de los 50 y 60, las corrientes de trabajadores de Los Altos fueron disminuyendo en magnitud en su aportación migratoria al Soconusco y creció la población guatemalteca. Durante esta época operó ampliamente la figura

de los enganchadores que sigue operando hasta nuestros días, cómo se verá en el capítulo 2.

### 1. 3.5 Ley de 1947

Alrededor de la Segunda Guerra Mundial llegó a México una considerable afluencia de extranjeros, lo cual obligó a revisar la política migratoria. El 27 de diciembre de 1947 se expidió una nueva Ley de Población, durante el periodo presidencial de Miguel Alemán, que entró en vigor el 30 de diciembre del mismo año. Esta nueva Ley fue la primera expedida por el Congreso de la Unión, pues las anteriores lo habían sido sólo por el poder Ejecutivo.

En la exposición de motivos se dejó en claro que había que ser más selectivos en el ingreso de extranjeros al país; es decir, que se diera una inmigración controlada que no afectara a los nacionales. Pese a ello se plantearon algunas facilidades para inversionistas y técnicos que pudieran llegar a instruir a los mexicanos. La nueva Ley estableció que el gobierno podía suspender o cancelar la admisión de extranjeros. Además consignó, por primera vez, como delito el ingreso y la permanencia ilegal de inmigrantes; y apuntó que las personas que hubieran sido expulsadas y se internaran nuevamente serían sancionadas con multa o pena en prisión.

Ligado a lo anterior, por primera ocasión se determinó que los sitios destinados para el arresto eran las estaciones migratorias y que en caso de que no existieran, la detención se llevaría a cabo en las cárceles municipales; por otro lado, se

señaló que al extranjero que no demostrara estar en situación legal no podía trabajar.

Hay que mencionar que durante toda esta época, el Estado Mexicano mantuvo una política sumamente restrictiva en relación al trabajo de extranjeros en México, pero en el estado de Chiapas se hizo una excepción, incluso por encima de la limitación de 10 por ciento de trabajadores extranjeros que establecía la Ley Federal del Trabajo. Ya había fincas cuya mano de obra era esencialmente centroamericana.

### 1.3.6 Ley de 1974

La siguiente Ley General de Población, que era idéntica a la anterior, fue expedida el 7 de enero de 1974, durante la presidencia del Luis Echeverría. Entró en vigor el 6 de febrero del mismo año, y ha sido reformada en varias ocasiones. En la exposición de motivos de esta Ley se abordó principalmente el problema demográfico, apuntando que la población del país aumentaba de manera amplia y que el gobierno se veía en la necesidad de desarrollar una política demográfica restrictiva. En cuanto a los extranjeros planteó que su internación se permitiría siempre y cuando aportaran beneficios al país. Se suprimían facilidades para la inmigración colectiva, se mantenía la protección a perseguidos políticos, principalmente a personas de países latinoamericanos.

En cuanto a las sanciones que recibiría un extranjero que entraba sin documentos al país se impuso una pena de hasta dos años de prisión y multa a pagar.

Las primeras reformas a la Ley General de Población se efectuaron en 1996, durante la administración de Ernesto Zedillo.

En esta reforma, se menciona un tema de gran importancia: proteger los Derechos Humanos de los extranjeros que decidieran ingresar, transitar o radicar en el país; también se buscaba propiciar la integración familiar y combatir el tráfico de personas. Pero también decía que el ingreso ilegal era un delito y se sanciona.

De alguna manera, el gobierno mexicano se hizo de la vista gorda en relación al empleo de miles de trabajadores indocumentados en Chiapas, contrario a las restricciones existentes para contratar trabajadores indocumentados en el resto del país.

### 1.3. 7 Ley de Migración de 2011

Surgida de un gran proceso de discusión, finalmente, después de casi 40 años, se publicó la Ley de Migración, en cuyo contenido ya se habla expresamente de los trabajadores temporales guatemaltecos en Chiapas, también eliminaría sanciones para el ingreso de extranjeros indocumentados y establecieron cuestiones como el principio de unidad familiar, además de ofrecer mayores garantías para la protección de los derechos de los migrantes.

Esta Ley ya define claramente que es la política migratoria y cuáles son sus principios rectores y si bien no queda claro cómo, sí habla ya derechos de los migrantes, documentados e indocumentados, a acceder a servicios educativos, salud, retorno asistido, reconoce a las ong´s y establece al Instituto Nacional de

Migración como autoridad encargada, exclusivamente, de la revisión de los migrantes.

Los antecedentes de dicha Ley fueron algunas reformas en materia de despenalización de la migración.

En 2008, que el pleno de la Cámara de diputados aprobó la minuta enviada por el Senado donde se despenalizaba la inmigración indocumentada en México y se eliminaron las penas de hasta 10 años de cárcel que establecía la Ley General de Población para quien ingresara al país de manera ilegal.

Durante la sesión ordinaria del 27 de abril de 2008 en San Lázaro y luego de un año de que el Senado mantuvo congelada dicha reforma, se aprobó por unanimidad con 393 votos la reforma a la Ley General de Población que establecía que las sanciones ahora serán sólo una falta administrativa con sanciones de 20 a 100 días de salario mínimo. De esta forma, las reformas a la Ley General de Población acabaron con las penas de hasta 10 años de prisión vigentes para los inmigrantes que estaban en el país de manera ilegal.

En tribuna, el diputado Edmundo Ramírez Martínez, del PRI, destacó la importancia de esa reforma que “descriminalizó” la inmigración centroamericana y sudamericana, ya que evitaría que los agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) traten como delincuentes a los inmigrantes. Recordó que casi 300 mil centroamericanos cruzan cada año por México para tratar de llegar a Estados Unidos y con frecuencia son maltratados por funcionarios federales, estatales y

municipales bajo el argumento de que son delincuentes. En estas discusiones tampoco figuró el tema de los trabajadores migratorios en las fincas cafetaleras.

### 1.4 El Instituto Nacional de Migración

La aplicación de la política migratoria recae en el Instituto Nacional de Migración, órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, creado el 18 de octubre de 1993 y cuyos objetivos, según se establece en su página de internet, son establecer y aplicar una política migratoria que responda a los objetivos nacionales y aliente a los flujos migratorios que benefician al país, con amplio sentido humanitario, y ejercer las atribuciones de vigilancia migratoria en el territorio nacional, dentro de un marco de legalidad y a los derechos humanos de los migrantes[16].

La creación del INM obedeció a la necesidad de obtener una mejor capacidad del servicio en materia migratoria, además existía la necesidad de que un organismo se ocupara de nuevos flujos migratorios, es decir de hombres de negocios que llegarían a raíz de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

En la exposición de motivos del decreto de creación del INM se afirma que se consideró necesario tener un órgano con más facultades para el reforzamiento de las fronteras, que llevar a cabo acciones preventivas y operativas encaminadas al

[16] Datos tomados de la historia de la legislación migratoria en México publicados en la página del Instituto Nacional de Migración. http://www.inm.gob.mx/index.php/page/Antecedentes, consultado el 13 de diciembre de 2012.

control de la migración. Es importante señalar que en la misma exposición se hizo referencia a la necesidad de poner más atención en este flujo migratorio de la frontera sur.

Pero no es sino hasta 2011, cuando se da fundamento a este organismo, en la Ley de Migración. Un dato relevante es que el 18 de mayo de 2005, la Secretaría de Gobernación reconoció al Instituto Nacional de Migración como una instancia de Seguridad Nacional.

En la exposición de motivos del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, manifiesta que el Consejo de Seguridad Nacional se crea como una Instancia para la Coordinación de acciones orientadas a preservar la seguridad nacional y establecer y articular las políticas en la materia.[17]

De esta forma, las atribuciones del Instituto Nacional de Migración tienen una relación directa con la Seguridad Nacional, ya que de acuerdo con la Ley General de Población y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, dicho Instituto tiene la facultad y responsabilidad de proteger y tutelar la seguridad nacional a través de la restricción de la emigración de nacionales cuando el interés nacional así lo exija; organizar y coordinar los distintos servicios migratorios; vigilar la entrada y salida de los nacionales y extranjeros, y revisar la documentación de los mismos; negar a los extranjeros la entrada al país o el cambio de calidad o característica migratoria cuando lo exija el equilibrio demográfico nacional o se

[17] Ley de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación*, 31 de enero de 2005.

estime lesivo para los intereses económicos de los nacionales; suspender o prohibir la admisión de extranjeros cuando así lo determine el interés nacional; expulsar a los extranjeros en casos de que se atente en contra de la soberanía o la seguridad nacional; así como señalar el periodo durante el cual el extranjero no deberá reingresar al país; tramitar y resolver sobre la internación, legal estancia y salida del país de los extranjeros, así como la cancelación, cuando el caso lo amerite de las calidades migratorias otorgadas; instruir lo necesario para el cumplimiento de arraigos judiciales ordenados respecto a nacionales o extranjeros; investigar si los extranjeros cumplen con las obligaciones migratorias establecidas, y en caso de violación a las disposiciones sobre la materia, presentarlos ante las autoridades competentes; así como operar y controlar los archivos de la documentación migratoria; que para una adecuada realización de sus actividades y, con el fin de que éstas se encaminen dentro del contexto de la seguridad nacional[18].

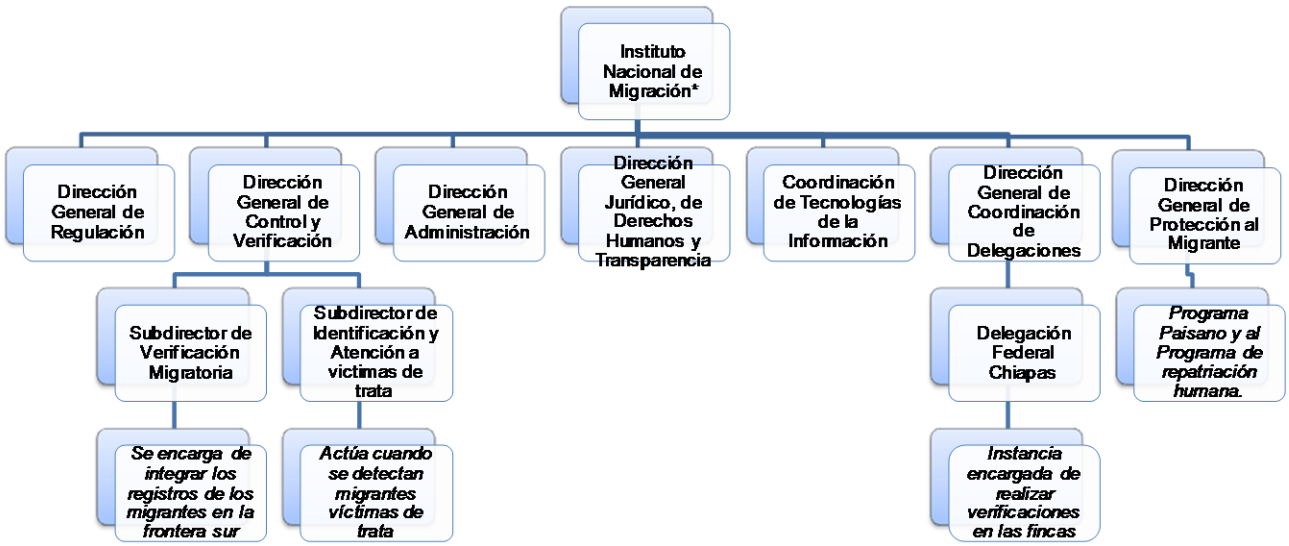
Como se ha mencionado, antes de que concluyera el gobierno del Presidente Felipe Calderón se aprobó la Ley de Migración y su reglamento, en un contexto de discusión e inconformidad por parte de las organizaciones sociales.

Las áreas encargadas de la documentación y registro de los jornaleros guatemaltecos, son la Dirección General de Verificación Migratoria y la Delegación Federal del Instituto Nacional de Migración en Chiapas. A pesar de que existe una

[18] Acuerdo por el que se reconoce al INM como instancia de Seguridad Nacional*, Diario Oficial de la Federación*, del 18 de enero de 2005.-

Dirección General de Protección al Migrante, sus acciones están enfocadas a los programas destinados a la frontera norte. A continuación se pueden observar las áreas del Instituto Nacional de Migración que atienden los asuntos relativos a los trabajadores agrícolas guatemaltecos.

**1. Organigrama del Instituto Nacional de Migración.**




**Fuente*: www.inm.gob.mx**

-

# Capítulo 2

## 2. El diseño de las políticas públicas para los trabajadores migratorios

Actualmente hay un desfase entre los objetivos de la normatividad vigente en México en materia migratoria, particularmente en el tema que nos ocupa, y el contexto en que viven los trabajadores agrícolas guatemaltecos en Chiapas. Se carece por completo de un plan para garantizar un acceso efectivo a los derechos económicos, defensa laboral, acceso educación y a salud, por mencionar algunos aspectos.

Se puede afirmar que ha habido una baja capacidad del gobierno mexicano en esta materia para transformar los objetivos en resultados. Si bien en el apartado anterior analizamos el marco histórico que se ha desarrollado en materia migratoria y particularmente desglosamos la Ley de Migración en relación a los trabajadores agrícolas guatemaltecos que laboran en las fincas cafetaleras de Chiapas, vemos que no hay un reflejo entre lo plasmado en esa legislación y la realidad.

Esta Ley ya define claramente que es la política migratoria y cuáles son sus principios rectores, además habla del los derechos de los migrantes. Pero esto no se reflejó en una política pública.

En primer término, hay deficiencias en el diseño de las políticas públicas dirigidas a resolver la problemática de este sector; en segundo lugar hay un vacío en relación a las organizaciones implementadoras de la política pública.

Para Dror "una de las características de un país como México es que en el pasado se han mencionado muchas políticas adecuadas, pero se ha demostrado una fuerte incapacidad para ponerlas en marcha. En parte esto se debe a la resistencia de algunos grupos de interés (razones políticas, acotación nuestra), pero también a la inercia burocrática (razones técnicas, acotación nuestra). Ello se reconoce en el resultado obtenido a partir de importantes propuestas de reforma administrativa, que se suman a muchas intenciones y políticas declaradas que nunca alcanzan a entrar en acción".[19]

Lo que se puede observar es que existe un problema de diseño de la política pública, en la estructura organizativa que ejecute lo relativo a los derechos de los trabajadores agrícolas guatemaltecos, no hay condiciones para que exista.

Y hay una total indefinición en aspectos tales como presupuesto, recursos humanos y programas que podrían derivarse de la ley.

El tema de alguna forma ha entrado en la agenda pública, ya lo hemos mencionado, pero enmarcado en cuestiones de seguridad, más que en la defensa de los trabajadores.

Se puede sostener que el concepto de agenda es fundamental, pues constituye un referente obligado para establecer qué forma y qué contenido deberán reunir o

[19] Y. Dror, La capacidad de gobernar, Aguilar Editores, México, 1997, capítulo 1.

reúnen de hecho los asuntos que están en la fase previa a la toma de decisión y formulación. El tránsito de una necesidad a una demanda también es considerado. Pero no todas las necesidades se transforman en demandas, requieren el camino de proceso de politización, de articulación de voluntades de quienes las perciben o padecen para exigir que se proporcione alivio o se dé solución.

El que un asunto logre colocarse en la agenda no significa que recibirá tratamiento y más concretamente solución. La definición del asunto es relativa, pudiéndose elaborar en forma conjunta, el grupo demandante con el gobierno y por el gobierno solo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 sí habla de la frontera sur, pero la perspectiva se constriñe a los temas de seguridad fronteriza. “Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia”.

## 2.1 Trabajadores agrícolas guatemaltecos

Si las políticas públicas se entienden como lo plantea Wayne Parsons[20] como el papel del gobierno como entidad encargada de resolver problemas y brindar servicios, en el tema que nos ocupa, las decisiones no se orientaron a ese fin.

[20] Wayne Parsons*, Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas, México, Flacso, p. 478*

Inútil sería tratar de aplicar una metodología para analizar la implementación, la evaluación, el cambio y el impacto de las decisiones tomadas por la Secretaría de Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración, en relación a los trabajadores guatemaltecos que cada año llegan por miles a laborar en la cosecha del café.

La primera medida que se tomó durante el gobierno de Ernesto Zedillo fue una fórmula improvisada, y ambigua que se llamó Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos, pero que en realidad no era más que una forma migratoria, desprovista de aspectos contenidos en un programa de trabajadores temporales.

Sin mayor presentación en 1997, el gobierno mexicano comenzó a otorgar la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA) la cual permitía sólo el paso de guatemaltecos exclusivamente al estado de Chiapas, para laborar en actividades agrícolas (café, plátano, papaya y otros cultivos). Con esta medida, se documentaron entre 25 mil y 70 mil trabajadores, por año.

La FMVA no resiste el más elemental análisis metodológico, características y gravedad del problema a resolver, del tipo de programa gubernamental y de los plazos fijados para su realización.

Es preciso mencionar que no hubo un diseño del programa, en el sentido que se firmara algún mecanismo de entendimiento con el gobierno de Guatemala para prever de trabajadores a las fincas cafetaleras o de cualquier otro tipo. Hubo un acto protocolario, pero nada más.

Tampoco hubo fecha de inicio o de término de este mecanismo. De hecho, la FMVA se dejó de entregar sin previo aviso. No hubo designación de autoridades encargadas de la operatividad, como son Relaciones Exteriores o la Secretaría del Trabajo que sí colaboran con el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá.

No hubo procedimientos administrativos tendientes a cumplir con la demanda de trabajadores por parte de los empleadores mexicanos.

En los recuentos del INM no se habla de autoridades encargadas de la solución eficiente de diversos asuntos relacionados con, por ejemplo, el envío-recepción de trabajadores, atención de trabajadores enfermos y/o accidentados en el trabajo, al pago de licencias médicas e indemnizaciones por accidentes no laborales, a la repatriación prematura en caso de necesidad y a la transferencia de trabajadores entre las mismas fincas.

El llamado Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos no era sino una artimaña gubernamental para mantener el flujo migratorio en constante movimiento. Nunca hubo lugares de reclutamiento establecidos oficialmente y la figura del enganchador se mantuvo y se mantiene intocable.

Es preciso mencionar que algunos programas de trabajadores temporales en el mundo incluyen cuestiones mínimas como líneas telefónicas y módulos establecidos para la resolución de problemas relacionados con deducciones salariales, impuestos, pensiones, accidentes, compensaciones, elaboración de reportes, reembolso de gastos de medicinas, recuperación de salarios,

reexpedición de cheques, transferencias bancarias y casos de protección de diversa índole. No se hable de rubros concernientes a accidentes y enfermedades no laborales.

Ernesto Rodríguez Chávez, ex director del Centro de Estudios Migratorios del INM, considera que el Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos simplemente no fue un programa, sino una forma migratoria con la que se buscó paliar un poco la ausencia de mecanismos para documentar a los trabajadores migratorios[21].

Esta medida, en consecuencia, pronto fue rebasada por la realidad y se convirtió en un mecanismo insuficiente para evitar la violación a los derechos de los trabajadores migratorios temporales.

En 2008, el INM extinguió la FMVA y comenzó a expedir la denominada Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos (FMTF), cuyo propósito, según dijo el comunicado oficial, fue la de facilitar la documentación a los miles de extranjeros que visitan o trabajan en los estados de la región.

El acuerdo por el que se publicó la FMTF, establece que actualmente existen decenas de miles de trabajadores fronterizos guatemaltecos laborando en diferentes actividades económicas en la zona de la frontera sur mexicana sin el documento migratorio correspondiente, lo cual les coloca en situación de vulnerabilidad respecto de sus derechos laborales y humanos.

[21] Entrevista personal efectuada el 8 de diciembre de 2010.

La FMTF, con vigencia de un año, permitiría el flujo temporal y estancia legal, segura y ordenada de trabajadores guatemaltecos y beliceños, para laborar en cualquier actividad lícita y honesta, siempre que exista una oferta de trabajo por parte de un empleador en las entidades federativas de la frontera sur de México.

Los requisitos son ser nacionales guatemaltecos o beliceños, tener 16 años o más, contar con una oferta de trabajo, lícita y honesta, previa por parte de un empleador mexicano para desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche, no tener antecedentes penales y pagar el pago respectivo de derechos.

En tanto, que los empleadores tendrán la obligación, entre otros, de no retener los documentos migratorios del extranjero y pagarles igual sueldo que a un mexicano por trabajos y desempeños iguales. Al igual que en el antecedente anterior, la FMTF no es un programa de trabajadores y su aplicación tampoco resiste el más elemental análisis desde la perspectiva de la implementación, el impacto y la evaluación. Como se verá más adelante.

Con la nueva FMTF se documentaron desde el 12 de marzo de 2008 hasta diciembre de 2012, un total de 124 mil 001 trabajadores migratorios.

De lo que sí fue acompañada la FMTF fue de una serie de acciones que se llevaron a cabo con el patrocinio de la Iniciativa Mérida. La más importante es la incorporación en el Reglamento de la Ley de Migración del requisito de recabar registros biométricos a los migrantes provenientes de Centroamérica, incluidos los trabajadores.

En el artículo 35, el Reglamento de la Ley de Migración se dijo que los titulares de una tarjeta válida y vigente de visitante trabajador fronterizo tienen el derecho, entre otros, de realizar actividades remuneradas en las entidades federativas establecidas, solicitar el ingreso de su cónyuge, concubina o concubinario o figura equivalente, y los hijos de éstos cuando sean niñas, niños o adolescentes bajo su representación legal, o bien, que sean mayores de edad, pero se encuentren en estado de interdicción.

Y tienen la obligación, según el artículo 36, de ingresar y salir del territorio nacional, únicamente por los puntos de internación terrestre autorizados de manera oficial y de proporcionar información biográfica y biométrica que permita identificarlo plenamente y requisitar su solicitud de trámite.

Es de mencionar que el 4 de noviembre de 2011, el embajador de Estados Unidos en México, Anthony Wayne, entregó al INM cuatro kioscos biométricos que serían utilizados en puestos de revisión de la frontera sur de México. El equipo, destacaron los medios, fue aportados por EU en el marco de la Iniciativa Mérida.

En un comunicado, la Secretaría de Gobernación explicó que los dispositivos permiten a los agentes de migración mexicanos verificar con certeza la identidad de los visitantes y trabajadores temporales extranjeros.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012 sí habla de la frontera sur, pero la perspectiva se constriñe a los temas de seguridad fronteriza. “Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones

lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia".

Por su parte, el gobierno de Chiapas, de Juan Sabines Guerrero, ocupó parte de su mandato en promover acciones a favor de los jornaleros guatemaltecos, al crear la Secretaría del Trabajo, la Dirección de Atención al Migrante y la Fiscalía Especial de Atención al Migrante, además de que según mencionó en varias ocasiones, había una coordinación plena con la Secretaría del Trabajo Federal y el Instituto Nacional de Migración para, en teoría, efectuar inspecciones constantes.

Incluso en 2011, informó que 17 fincas cafetaleras recibirían la certificación de "libres de trabajo infantil", creado por su gobierno para erradicar el trabajo infantil.

Y en noviembre de 2011, anunció la inauguración de la Séptima Agencia del Ministerio Público Especializada En Delitos Contra Inmigrantes en Chiapas. Ante defensores de derechos humanos, cónsules centroamericanos y autoridades de los tres niveles de gobierno, el procurador Raciel López Salazar encabezó la inauguración de la séptima agencia del Ministerio Público Especializada en Atención a Delitos Cometidos en contra de Inmigrantes, ubicada en el municipio de Ciudad Hidalgo.

Durante este Importante acto, el Procurador General de Justicia del Estado destacó que en el marco de las políticas dirigidas a la protección de los derechos humanos de los migrantes que impulsa de forma decidida el entonces gobernador Juan Sabines Guerrero, "hoy Chiapas se ha convertido en ejemplo a nivel nacional, al contar con la Fiscalía especializada única en su tipo".

Sin embargo, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) denunció en octubre de 2012, ante varios medios de comunicación, que los jornaleros vivían en condiciones de esclavitud.

La Unión, en voz de su dirigente Olegario Carrillo Meza, acusó al entonces gobernador Juan Sabines Guerrero de solapar y hasta fomentar esa situación.

Escenario en la frontera sur. Un trabajo elaborado por el Instituto Nacional de Migración denominado Política Migratoria Integral para la Frontera Sur[22] integró una serie de documentos surgidos de un proceso de consulta efectuado a través de foros en los que participaron diversos sectores. La propuesta recogió preocupaciones de legisladores, especialistas en el tema, académicos y demás sobre la situación de las poblaciones migrantes que se internan, se establecen y transitan por esa región.

Sin embargo, en opinión de Manuel Ángel Castillo, este instrumento de política, por su misma naturaleza, tenía limitaciones en cuanto a su alcance y cobertura, aunque en el nombre trate de incorporar una condición de integralidad. El Estado mexicano, dice, no ha logrado asimilar que el manejo del fenómeno migratorio recorre de manera transversal el ámbito de operación de sus instituciones. La competencia del Instituto Nacional de Migración es muy clara y acotada: se trata

[22] Instituto Nacional de Migración*, Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México,* elaborada por el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, México, 2005, p. 35.

de funciones que le son delegadas por la Secretaría de Gobernación en materia de control y verificación migratorios.[23]

La frontera fue escenario en la década de los ochenta de la presencia significativa de una población de refugiados guatemaltecos que llegaron en busca de protección y asistencia, luego de los conflictos en su país. En un primer momento se asentaron en Chiapas, pero luego tuvieron presencia en los estados de Campeche y Quintana Roo, lo cual contribuyó a que esos territorios adquirieran una condición de zona fronteriza que no habían experimentado. En los ochenta, se comenzó a observar un flujo de personas

Desde los años 90 se comenzó a observar un flujo de personas, principalmente centroamericanos que se proponían transitar hacia la frontera norte.

Cabe destacar que dos investigadores siguieron el tema de los trabajadores agrícolas guatemaltecos y la migración en la frontera sur mexicana. Manuel Ángel Castillo y Rodolfo Casillas, desde la década de los ochenta, comenzaron a analizar la problemática de los trabajadores guatemaltecos quienes habían mantenido una larga tradición de desplazamiento hacia México para ocuparse en las fincas cafetaleras.[24]

[23] Manuel Ángel Castillo, *La Frontera México Guatemala*, en Sin Fronteras, *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo,* México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Sin Fronteras, INCIDE Social, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p. 108.

[24] Casillas, Rodolfo y Castillo, Manuel Ángel, *Mitos y realidades sobre las migraciones centroamericanas a Chiapas* en Hernández Palacios, Luis y Sandoval, Juan Manuel, *El redescubrimiento de la frontera sur,* México*,* Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1989.

La frontera mexicana se convirtió en objeto de estudio, en un primer momento, por la presencia de los trabajadores guatemaltecos, pero también por la presencia de refugiados guatemaltecos. A partir de los años de refugio, los especialistas se abocaron a analizar la diversidad de corrientes migratorias, lo que dio como resultado la categorización de trabajador agrícola, refugiado, residente fronterizo y transmigrante.[25]

A partir de la década de los noventa comienza a surgir un mayor interés por estudiar la frontera a partir del fenómeno de la transmigración y comienzan a evidenciarse los estudios sobre las políticas migratorias[26]. En estas investigaciones el tema se enfoca más a examinar la percepción que el gobierno mexicano tiene del fenómeno del flujo de transmigrantes en términos de problema, sin dejar de lado la categorización de los trabajadores agrícolas y de los refugiados y su tratamiento en la política gubernamental[27]. Desde la segunda

[25] Rodolfo Casillas, *Migraciones centroamericanas indocumentadas a la frontera sur de México, Fenómenos sociales que demandan atención inmediata*, en Buenrostro Ceballos, *Memoria del Congreso Internacional sobre Fronteras en Ibero América, ayer y hoy, Tomo II,* Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, 1990.

Manuel Ángel Castillo, *Las migraciones centroamericanas en México*, en Rodolfo Casillas (compilador), *Los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*, México, FLACSO, 1992.

[26] Casillas, Rodolfo, Política *migratoria mexicana hacia la región centroamericana. Un primer balance*, en Casillas, Rodolfo (compilador), *Los procesos migratorios centroamericanos y sus procesos regionales*, FLACSO, México 1992.

Rodolfo Casillas "La migración centroamericana de paso: un desafío a la política exterior de México en: Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México, Consejo Nacional de Población, México, 1992.

[27] Manuel Ángel Castillo, *Las políticas migratorias de México y Guatemala en el contexto de la integración regional* en Bovin, Phillippe (coordinador), *Las fronteras del Istmo, fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central,* México, Centro de Investigaciones y de Estudios Superiores en Antropología Social, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997.

mitad de los años 90, Manuel Ángel Castillo siguió profundizando en el análisis de los movimientos fronterizos en sus tres vertientes: trabajadores agrícolas, refugiados y transmigrantes, haciendo alusión a la política migratoria mexicana.[28]

Pese a que había estudios, no hubo mucho interés por actualizar el marco legal que rige la migración en México.

Las conclusiones a las que llegó la Organización Sin Fronteras es que "se ha reconocido la existencia de un desfase entre la normatividad vigente en México en materia migratoria y el contexto actual en el que se desarrolla el fenómeno migratorio en el país".[29]

En su opinión, la principal debilidad de México en materia migratoria es precisamente su marco normativo, caracterizado por su espíritu inquisitorio y criminalizador que adolece también de una crónica imprecisión que ha dado cabida al exceso en el uso de la facultad discrecional de las autoridades

[28] Manuel Ángel Castillo, "Las políticas de México hacia la inmigración laboral temporal y la transmigración en la frontera sur", en Valdés Luz María, *Población y movimientos migratorios, Vol. IV,* Secretaría de Gobernación, Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana, México, 2000, (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación).

Manuel Ángel Castillo, *Las dimensiones políticas de las migraciones internacionales en Chiapas* en Diana Guillén (Coordinador), *Chiapas: Rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada,* México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2003.

[29] Sin Fronteras, *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Sin Fronteras, INCIDE Social, Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 7-33.

migratorias en detrimento de la seguridad jurídica de los migrantes. De esa manera es imperativo reformar de manera estructural la normativa migratoria.[30]

Los esfuerzos de planeación nacional se inscriben en el corto y mediano plazos en el marco del Plan Nacional de Desarrollo generado cada sexenio por el gobierno de la República, así como diversos programas sectoriales, institucionales y espaciales. Esto constituye un punto de partida con muchas desventajas debido a la ausencia de planes que vayan más allá de la duración de un sexenio.

Carece completamente de un plan para la integración de los trabajadores migrantes y sus familias en sus lugares de empleo y comunidades de residencia, su participación en la sociedad de acogida y un acceso efectivo a los derechos económicos, sociales y culturales son elementos fundamentales para la paz y cohesión social.

Las organizaciones civiles[31] han advertido que la política migratoria requiere de políticas multidimensionales y transectoriales que generen coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, entre los poderes de los estados, entre los estados, con los organismos internacionales y con otros actores de la sociedad, incluyendo a los propios migrantes.

[30] Ibid, p. 13

[31] Ibid, p. 13

Percepción de las migraciones. Corresponde al gobierno de cada Estado tomar las decisiones básicas para definir la política migratoria y su aplicación. Hoy en día, las políticas migratorias en el mundo tienden a ser cada vez más restrictivas en relación a la recepción de extranjeros en sus territorios.

Según Lelio Mármora, es el Estado el que define si las migraciones son positivas o negativas, y del cual se esperan las consecuentes acciones. Pero el problema se presenta al intentar hablar del Estado como un bloque con su precepción y su acción política frente a este fenómeno.[32]

A veces dentro del Estado, las visiones sectoriales frente a las migraciones son distintas, incluso podemos encontrar desde los sectores encargados de las políticas, interna, externa, educativa, laboral, económica, social, las perspectivas no sólo pueden ser distintas, sino contradictorias.

Por mencionar, los encargados de la política interna se preocuparán por los impactos de la migración en términos de volumen o composición de la población, seguridad o de distribución de la población en el territorio.

Los encargados de las políticas de relaciones exteriores perciben a las migraciones, como una herramienta de esas políticas, o bien una resultante de las relaciones bilaterales o multilaterales del Estado. “En el análisis del caso de la migración guatemalteca hacia México pudo observarse que, mientras el Ministerio del Interior, asumía una línea dura frente a las migraciones, basada en

[32] Lelio Mármora, Las políticas de Migraciones *Internacionales*, Buenos Aires, OIM, Paidós, Tramas Sociales, 1ª. Edición, 2002, pp. 235-162.

argumentos de daños económica de contaminación ideológica, el Ministerio de Relaciones Exteriores, apelaba a la tradicional política de asilo mexicana". [33]

En tanto, que los sectores responsables de las políticas laborales se preocuparán por el impacto que estas migraciones puedan causar en los mercados de trabajo. Las instituciones ocupadas por las políticas sociales privilegiarán las relaciones de las migraciones con la salud, la vivienda o la educación.

Los responsables de la política económica se inclinarán al análisis del costo beneficios demográficos que la migración pueda producir en el desarrollo del país.

En el aparato del Estado, la imagen del migrante es vista desde los sectores vinculados a la defensa y a la seguridad. Entre los organismos de seguridad, ya sea fronteriza o interna, el migrante es sujeto de control no sólo por lo que es en la actualidad, sino por lo que potencialmente pueda ser. En esta perspectiva potencialmente ilegal o delictiva que el migrante pueda aportar.

Estados, Migración y Seguridad. Necesariamente en este análisis teórico, tendremos que abordar los cambios de paradigmas en los procesos migratorios y las medidas adoptadas por México en este contexto. A partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, la agenda internacional cambió. Este tema pasó a tener una alta prioridad. Con esos acontecimientos se redefinió

[33] Sergio Aguayo y Weiss Fagen, P*., Central Americans in México and de United States,* HMP, Center for Inmigraction Policy and Refugee Assistance, Georgetown University, Washington DC, 1988.

la seguridad de algunos Estados y la importancia de la distribución y recopilación de información a nivel global[34].

Los atentados en Estados Unidos en cierta forma cambiaron los paradigmas de seguridad en las naciones, particularmente en México. A pesar de que el flujo de personas a través de las fronteras siempre ha sido supervisado y ha formado parte de la seguridad de los Estados, los instrumentos que ha brindado la tecnología se revolucionaron para verificar previamente los perfiles personales y hacer más rigurosos los esfuerzos por impedir el ingreso a las personas identificadas como posibles amenazas para la seguridad.

Las medidas preventivas incluyen el uso de biometría como reconocimiento facial, las exploraciones de iris, la reproducción de todas las huellas digitales y la geometría de manos. Para proteger al Estado contra posibles riesgos de la salud, algunos gobiernos han implementado sistemas verificadores de salud y cuarentena en la frontera.

Más allá de un aumento en la tecnología, existe un aumento en el diálogo sobre la seguridad y la distribución de información a través de las fronteras, dando como resultado convenios y cambios en legislaciones. Para el caso de México, hay un factor que ha incido de manera directa en la política pública dirigida a la frontera sur es la denominada Iniciativa Mérida, como se abordará con detalle en este trabajo.

[34] Instituto Nacional de Migración y Organización Internacional para las Migraciones, *Aspectos Básicos para la Gestión Migratoria*, México, OIM, INM, 2009, p. 45

El terrorismo internacional es considerado por algunos Estados, por sus dimensiones fronterizas, un asunto de migración. Hay una gama de factores que inciden en las políticas migratorias y son el control de flujos migratorios (entrada temporal o definitiva de extranjeros), seguridad nacional, integración, políticas poblacionales y ciudadanía.

El 18 de mayo de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el acuerdo por el que se reconoce al Instituto Nacional de Migración como Instancia de Seguridad Nacional.

En este esquema, se puede sostener que México sí tiene una definición en su política migratoria, aunque con una visión de seguridad, y con esquema legislativo muy reciente cuyos alcances e impactos están en pleno desarrollo.

Para continuar con el análisis procedemos a hacer un diagnóstico de la situación que impera en el tema que no ocupa. Los movimientos migratorios de trabajadores temporales guatemaltecos hacia las fincas cafetaleras de Chiapas datan de hace más de un siglo y actualmente representan el 95 por ciento de la mano de obra en estos sitios. Pese a la importancia de este movimiento migratorio que se da en los meses de octubre a febrero y que involucra no sólo a los trabajadores, sino a sus familias, existen muy pocos mecanismos para la protección a sus derechos humanos, laboral y atención médica.

Como vimos en el primer capítulo, sí existe una evolución en la legislación migratoria y la Ley ya define claramente que es la política migratoria y cuáles son sus principios rectores: Lo que no queda claro es cómo se garantizan los derechos

de los migrantes, documentados e indocumentados, y cómo pueden acceder a servicios educativos, salud, y retorno asistido.

En el Reglamento de la Ley de Migración sólo se especifican cuestiones como el requisito de recabar registros biométricos a los migrantes provenientes de Centroamérica, incluidos los trabajadores.

En el artículo 35, el Reglamento de la Ley de Migración establece que los titulares de una tarjeta válida y vigente de visitante trabajador fronterizo tienen el derecho, entre otros, de realizar actividades remuneradas en las entidades federativas establecidas, solicitar el ingreso de su cónyuge, concubina o concubinario o figura equivalente, y los hijos de éstos cuando sean niñas, niños o adolescentes bajo su representación legal, o bien, que sean mayores de edad, pero se encuentren en estado de interdicción.

Lo que sí está claro son sus obligaciones. Según el artículo 36, tienen la obligación de ingresar y salir del territorio nacional, únicamente por los puntos de internación terrestre autorizados de manera oficial y de proporcionar información biográfica y biométrica que permita identificarlo plenamente y requisitar su solicitud de trámite.

Se puede concluir que efectivamente hay decisiones de gobierno en relación a los trabajadores migratorios que laboran en las fincas cafetaleras de Chiapas, pero no se han diseñado políticas públicas específicas para resolver su problemática.

Es evidente que no hay una correspondencia, las políticas públicas no están respondiendo a sus condiciones de vida.

Si bien, el INM comenzó a emitir en 2008 las Formas Migratorias para Trabajadores Fronterizos, estas medidas están más enfocadas a aspectos de seguridad que a una defensa de estos trabajadores, como veremos más adelante.

De acuerdo con las cifras oficiales, el número de trabajadores guatemaltecos que laboran en ese sector podría ser de hasta 40 mil, reportes periodísticos hablan de de muchos más. Pero el problema no es de números, sino de la realidad de explotación, desprotección e inseguridad que día a día viven estos migrantes, quienes, la mayoría de las ocasiones, son acompañados por padres, abuelos, esposas e hijos.

El trabajo familiar se reproduce de una forma normal porque el pago se realiza por producto recolectado y no por jornada, lo cual implica que la contribución de cada uno sea necesaria.

Para entender la dimensión de las condiciones infrahumanas en que viven estos trabajadores, baste mencionar que el Informe del Departamento de Estado de Estados Unidos sobre Trata de Personas 2009, lo incluye como un caso a estudiar por el Gobierno Mexicano. “Los centroamericanos, especialmente los guatemaltecos, son sometidos a trabajos forzados en el sur de México, particularmente en la agricultura”. Y recomienda “aplicar con rigor la nueva Ley Federal contra la Trata de Personas y proporcionar los recursos financieros para ello, aumentar los esfuerzos para investigar y perseguir estos delitos, condenar y

castigar a los traficantes de personas, incluidos los funcionarios públicos cómplices".[35]

De hecho, en el informe de Departamento de Estado sobre Trata de Personas 2011, se establece que esclavitud moderna en México es grave y señala en sus informes de los últimos cinco años que ha sido reducido el número de investigaciones, arrestos y sentencias contra los responsables; prevalecen la corrupción de autoridades, que permite la operación de las redes criminales, y los cárteles que hoy están detrás de ese delito, mientras que el apoyo y los recursos destinados a las víctimas y su protección, han sido insuficientes o modestos.

En el Informe de 2011[36] no varía en los reportes el hecho de que "México es una gran fuente, zona de tránsito y destino para hombres, mujeres y niños sujetos de trata de personas, para prostitución y labor forzada", por lo que desde 2004 aparece en la lista de los países que "no cumple enteramente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas", a pesar de que desde 2007 existe la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas.

En 2011, el Departamento de Estado asume que no hubo ningún esfuerzo reportado para reducir la demanda de explotación laboral. En este informe señala que ciudadanos centroamericanos, especialmente guatemaltecos, son sujetos a

[35] Informe del Departamento de Estado de EU sobre Trata de Personas, publicado el 16 de junio de 2011 y reproducido por los medios de comunicación en México al día siguiente.

[36] "Informe del Departamento de Estado de EU sobre Trata de personas 2011" publicado en el portal de la embajada de Estados Unidos en México. 23 de septiembre de 2011. http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/reports2011/MEXICO_TIP_2011_Report__esp_.pdf

labor forzada en el sur de México, particularmente en el sector de agricultura, sin especificar mayor dato.

Expone de manera contundente que el gobierno de México no cumple enteramente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas.

### 2.1.1 Las Fincas cafetaleras de Chiapas

A unos cuantos kilómetros de Tapachula, en las grandes plantaciones cafetaleras, ubicadas en la zona del Soconusco, es posible atestiguar una especie de esclavitud en que viven los trabajadores agrícolas guatemaltecos. Este fenómeno se ha presenta durante décadas y en gran medida se debe a la ausencia de medidas para evitarlo.

Como en la época feudal, está prohibido salir mientras dura el contrato de trabajo, además el patrón es el que provee de techo y de alimento a los trabajadores, quienes tiene que comprar lo que necesita en tiendas de raya.

A pesar de la gravedad de la situación, en los últimos años, sólo Televisión Azteca en 2009[37], Milenio en 2009[38] y el portal Sin embargo.com en 2012[39] publicaron reportajes sobre el abuso y discriminación que viven estos migrantes en las fincas de Chiapas.

[37] Carolina Rocha, "Esclavos de los cafetales", *El Universal*, México, 19 de febrero de 2008

[38] Víctor Hugo Michel, "Guatemaltecos sostiene el café en Chiapas", *Milenio*, 25 de septiembre, 2009.

[39] "Jornaleros viven esclavitud en Chiapas", portal *Sin embargo.com,* 29 de octubre, 2012

La vida en las fincas de café del Soconusco, en época de corte, se desarrolla más o menos igual.

La jornada laboral inicial a las seis de la mañana, pero antes los jornaleros y las jornaleras, muchas de ellas con bebés de brazos, se sientan apretujados en las largas filas de los comedores comunales. Ahí desayunan lo que comerán al final del corte, una ración de frijol, una de café y 20 tortillas por persona, el cual se entrega por medio de un registro en el que los administradores verifican si las raciones son las establecidas.

La noche la han pasado en “galeras”, como ellas las llaman, que son grandes espacios, tapados la mayoría con lámina, donde los propietarios colocan hileras de cemento para que los migrantes pasen la noche, cobijados con lo que traen, trapos y cobijas que deberán guardar al levantarse.

Los que quieran comer algo mejor, compran la leche, el atún, galletas o cualquier otro alimento adicional en las tiendas de la finca y se los van descontando después.

En algunas fincas la comida se cobra aparte y el pago por caja es menor. En el caso de otros cultivos las condiciones y pagos son distintos.

Por lo general, el ingenio se encuentra en el casco de la finca y es el lugar donde el café es pesado, secado, seleccionado y procesado para su futura comercialización.

Todos los miembros de la familia trabajan en el corte de café, desde los niños hasta los abuelos, pasando por los adolescentes, los padres y las madres con sus bebés, ya que el pago se hace por la cantidad de huacales entregados.

Los menores son registrados como acompañantes y no solo no tienen servicios médicos al igual que los mayores, ni acceso a la educación a la que deberían tener derecho. Ellos participan en las actividades laborales y cubren una jornada de trabajo igual que los adultos. Cuando se presenta un problema de salud, es muy difícil de resolver, ya que su traslado a clínicas u hospitales cercanos depende enteramente de la voluntad de los patrones.

En algunos casos, los camiones de la finca pasan por los campos a recoger los costales llenos de grano, pero en otras ocasiones son los propios trabajadores quienes deben cargarlos hasta el ingenio, donde serán pesados y contabilizados.

Las actividades del café son diversas y requiere de un alto grado de especialización.

Las mujeres desempeñan hasta 40 actividades distintas, entre el limpiado de las galeras, la elaboración de alimentos, cuidado de los niños, corte del grano de café, selección de las ramas. Mientras que las manos de los niños son de las más preciadas, pues por su tamaño son ideales para cortar los granos sin tronchar la planta, que bien podrían secarse sin ese cuidado.

Los adultos, al igual que los infantes, deben conocer el color de los granos para detectar el momento ideal para cortarlas.

Los finqueros, dice Hugo Ángeles[40], conocen bien el valor de la mano de obra guatemalteca. Pues por su tamaño y su complexión son ideales para este trabajo, tomando en consideración que las plantas del café se cultivan en las laderas de los cerros y el centro de gravedad de los cuerpos de estos trabajadores les permite moverse con dinamismo y velocidad. Un alemán, con mayor estatura y peso, agrega, no podría efectuar este trabajo.

Durante la tarde las familias regresan a recoger la comida (ración semejante al desayuno). Antes de comer, pasan al ingenio a vaciar sus costales de café y recibir a cambio una ficha que representa la cantidad de grano recolectado. Las familias de entre cuatro y cinco miembros, pizcan una o dos cajas por día.

Las familias completas viven en las galeras. En ciertos casos vive sólo una familia y en otros hasta tres o cuatro; sólo disponen de una "cama" (una tabla en una litera) para todos.

Los trabajadores agrícolas tampoco cuentan con días de descanso, pues aunque no es obligatorio trabajar en domingo, no reciben ningún pago por este día libre, por lo tanto, buscan laborar esos días para obtener más ingresos.

Para el entonces Quinto Visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos Mauricio Farah[41], se estaría tipificando el delito de trata de personas "hay complicidad de las autoridades locales, del estado y federales porque conocen las condiciones en las que se encuentran los jornaleros, sabe que permanecen en la

[40] Entrevista personal con el investigador del Colegio de la Frontera Sur, Hugo Ángeles, 18 de abril de 2010.

[41] "Entrevista con Mauricio Farah", *el Universal*, 19 de febrero de 2008

finca, que no pueden salir, que se les cobra el alimento y que son obligados a trabajos en condiciones inhumandas y degradantes".

Otra práctica común es la de retener los documentos migratorios de los trabajadores hasta que concluyen los contratos. Para Mauricio Farah "es ilegal y penoso que el personal el Instituto Nacional de Migración no conozca la ley porque eso implica permitir que el empleadores pueda mantener al trabajador en condiciones de esclavitud. Tampoco la Secretaría del Trabajo verifica las fincas".[42]

Y no fue sino hasta el 25 de febrero de 2008, que la Comisión Nacional de Derechos Humanos informó que inició una queja e investigación por las presuntas violaciones a los derechos humanos de jornaleros guatemaltecos, sometidos a condiciones graves de explotación laboral y precarias condiciones de vida en fincas cafetaleras del estado de Chiapas[43].

El organismo advirtió que los abusos pueden configurar, incluso casos de trata de personas y destacó que la queja es el resultado de diversas investigaciones realizadas por el organismo y del análisis de recientes informaciones de prensa.

La CNDH reconoció que estos antecedentes confirman la presunción de que los jornaleros "se encuentran en circunstancias deplorables, propias de un virtual estado de esclavitud". Por ello, hizo un enérgico llamado a las autoridades federales y locales del Trabajo y Previsión Social, de procuración y justica y del Instituto Nacional de Migración para que en el ámbito de sus respectivas

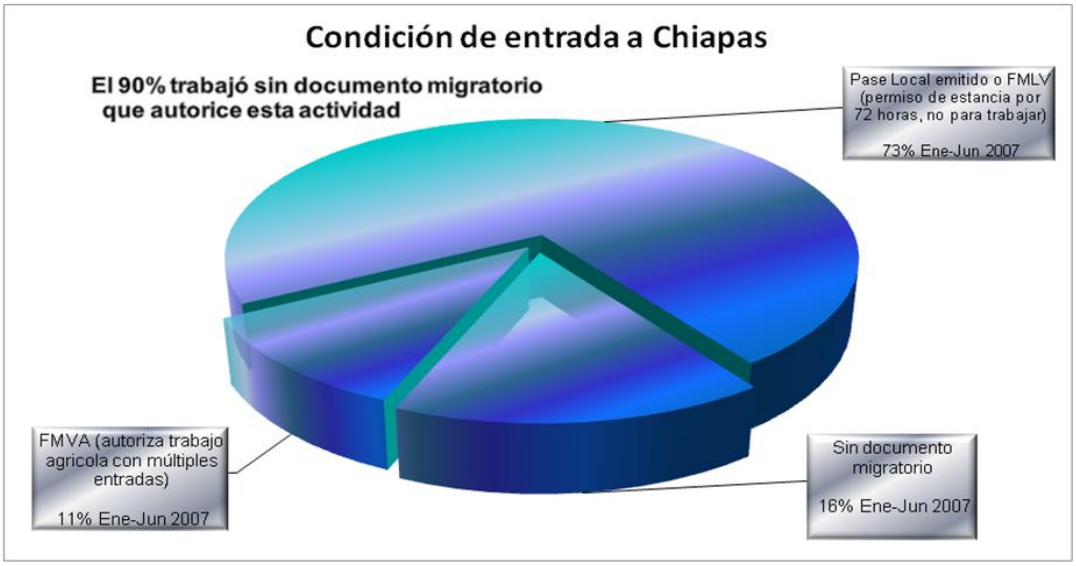
[42] idem

[43] Comunicado de prensa de la CNDH, emitido el 25 de febrero de 2008

competencias" emprendan acciones para resolver estas formas de explotación laboral y sean mejores las condiciones laborales de los jornaleros agrícolas.

Un hecho que habla por sí solo es que de acuerdo con la encuesta Guamex, 2007, el 95 por ciento de los trabajadores guatemaltecos no firmó jamás un contrato laboral con los empleadores[44].

**Gráfica 1. Condición de los trabajadores migratorios, con base en la encuesta EMIF GUAMEX Enero-junio 2007. Flujo procedente de México a Guatemala**




•Los indocumentados no utilizan "pollero" para cruzar la frontera, por su fácil acceso
•El 90% trabajó sin documento migratorio que autorice esta actividad

[44] *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México (EMIF-GUAMEX)* es levantada desde el año 2004, en la zona fronteriza de Guatemala, con el estado de Chiapas, México, por el Colegio de la Frontera Norte, con el apoyo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, el Consejo Nacional de Población, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

## 2.2 Antecedentes históricos

En su ensayo, José Ignacio Angulo[45] refiere que desde el auge de las fincas cafetaleras se comenzó a emplear mano de obra guatemalteca, mientras que los chiapanecos empezaron a emigrar a otras fuentes de empleo en el estado incluso en otras entidades de la República y recientemente en Estados Unidos, debido a la mala paga.

Es de destacar el trabajo realizado por el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración para caracterizar el flujo migratorio de tránsito y de destino en México, con el propósito de tomar de decisiones y aplicar políticas públicas para este sector, a través de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México, que se ha levantado en el periodo 2004-2011.

Hasta antes de esos estudios, existía una enorme dificultad para definir el perfil sociodemográfico de los trabajadores migratorios en la frontera sur de México, debido a la ausencia de una investigación desarrollada, encuestas y trabajo de campo que permitiera conocer ese flujo.

Hasta antes de la EMIF GUAMEX y la EMIF-SUR, sólo se habían hecho algunos esfuerzos en esa dirección, pero que adolecían de limitaciones en su cobertura. De esta forma, se puede decir que las investigaciones hasta 2005 deben tomarse

[45] Jorge Ignacio Angulo Barredo, "De las montañas de Chiapas al Soconusco, la selva, Cancún y ahora a Estados Unidos. Las prácticas migratorias de los campesinos indígenas de Chiapas", disponible http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/migrasur/migrasur_ind.pdf, consultado 20 de octubre de 2011.

con reserva por su carácter parcial y representativo de las poblaciones incluidas en las muestras.

Algunas de esas investigaciones eran las referentes, precisamente la de los trabajadores migratorios del café en el Soconusco.

### 2.2.1 Chiapas y las fincas cafetaleras

Chiapas colinda al este con Guatemala y es su principal frontera internacional, aproximadamente 654 kilómetros de línea fronteriza, zona por donde anualmente cruza un gran número de visitantes locales y trabajadores temporales, así como migrantes centroamericanos que buscan llegar a Estados Unidos.

Desde hace décadas, los trabajadores guatemaltecos acuden en las épocas de cosechas a la zona del Soconusco y La Frailesca, para emplearse temporalmente en trabajos de pizca y limpia de diferentes cultivos, comúnmente el café, pero también en el plátano, la piña, el cacao y la caña.

Las cifras[46] del Instituto Nacional de Migración refieren que desde los 90 se han registrado el ingreso a México de entre 25 mil y 70 mil trabajadores, por año. Las variaciones de año con año, se deben principalmente a factores climáticos y dinámicas económicas regionales, como veremos más adelante.

Es decir, estamos en presencia de un flujo laboral transfronterizo Guatemala-México que tiene ya más de 100 años.

[46] www.inami.gob.mx

La llegada de los trabajadores temporales guatemaltecos a Chiapas se ubica desde principios del siglo pasado.

A partir del porfiriato, el Soconusco atrajo a empresarios extranjeros y algunos nacionales quienes desarrollaron la cafeticultura en las tierras templadas y frías situadas en la frontera de México con Guatemala, entre los seiscientos y mil doscientos metros sobre el nivel del mar, en las estribaciones de la Sierra Madre frente al Océano Pacífico.

"Los cultivadores de café se vincularon a La Sierra y Los Altos de Chiapas, así como al occidente de Guatemala para importar mano de obra chamula y tataneca. De las tres regiones llegaron jornaleros en abundancia durante la primera mitad de siglo. Posteriormente, predominaron los guatemaltecos, sobre todo en las últimas décadas cuando prácticamente abarrotaron los empleos estacionales y comparten con mexicanos del propio Soconusco los trabajos domésticos, administrativos y de campo con carácter permanente".[47]

La historia entre Guatemala y México identifica tres momentos[48]:

El primero se presentó con el establecimiento de los límites internacionales entre estos dos países en 1882. Este hecho propicio una gran actividad comercial y laboral transfronteriza, que permanece desde finales del siglo XIX hasta nuestro días.

[47] Villafuerte Solís, Daniel, *El Café en la frontera sur, la Producción y los productores del Soconusco, Chiapas*, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez , Chiapas, p 175.

[48] Centro de Estudios Migratorios, Instituto Nacional de Migración, *Diagnóstico General de los Trabajadores Temporales en la Frontera Sur de México*, México, Instituto Nacional de Migración, 2005, p.9

El segundo momento histórico, se dio a finales del siglo XIX con el descubrimiento de la riqueza natural y económica de Chiapas, que trajo consigo la pronta colonización de la región fronteriza. Esta etapa fue provechosa para la agricultura, sobre todo en la región del Soconusco con el cultivo del café y el cacao, donde se trabajaron grandes extensiones de tierra con nuevos métodos de cultivo, fertilizantes y maquinaria moderna[49].

El tercer momento, se desarrolló en el siglo XX cuando comenzaron a surgir importantes movimientos poblacionales dedicados a las actividades comerciales y a la llegada a México de trabajadores temporales dedicados al café, los que con el tiempo crecieron gradualmente a lo largo del siglo.

Durante la década de los ochenta, con el crecimiento de la agricultura en cultivos de ciclo corto, como la sandía, el melón, la papaya, el chile verde y la soya, aumentó la superficie cultivada y por tanto, la demanda de trabajadores. Así la región del Soconusco se consolidó como un emporio agrícola que requiere, además de trabajadores mexicanos, de trabajadores guatemaltecos para su sustento. Debo mencionar que en los últimos años, sin embargo, el crecimiento urbano de ciudades como Tapachula, han favorecido el incremento de la mano de obra para la construcción y el desarrollo de actividades en el sector de los servicios en general con participación de trabajadores guatemaltecos mal remunerados y también explotados.

[49] Idem

Los movimientos migratorios en Chiapas, además, están asociados a una serie de sucesos que el investigador Jorge Ignacio Angulo Barredo, del Instituto de Estudios Indígenas de la UNACH, ha tratado de explicar.[50]

| | **Sucesos relacionados con la migración guatemalteca a Chiapas.** |
|---|---|
| **El soconusco y el café de las fincas** | Este periodo se inició con el siglo XX, con el surgimiento y consolidación del sistema de fincas y concluyó en la década de los 70<br>El sistema de grandes plantaciones comenzó a desarrollarse en el Soconusco en el siglo XIX, mismo que generaba demanda de empleo y mano de obra<br>Al principio se empleó a comunidades de la Sierra Madre y guatemalteca, pero la demanda de fuerza de trabajo no estaba satisfecha. Los finqueros comenzaron a incursionar por las montañas centrales del Estado, Los Altos.<br>Se formó una amplia organización alrededor de la captación y control del trabajo en los indígenas de Los Altos, desde el reclutamiento hasta el desempeño en los campos cafetaleros.<br>Surge la figura del enganchador, con una serie de tretas que obligaban a los campesinos a engancharse recurrentemente.<br>Con el presidente Cárdenas desparece la figura del enganchador, pero aparece el intermediario habilitado, que representaba a un sindicado, que en la práctica tenía las mismas funciones y el mismo mudos operandi.<br>Por el año de 1953, ante la escasez de mano de obra el gobierno mexicano firma convenios para la entrada de mano de obra guatemalteca. |

[50] Jorge Ignacio Angulo Barredo, *De las montañas de Chiapas al Soconusco, la selva, Cancún y ahora a Estados Unidos. Las prácticas migratorias de los campesinos indígenas de Chiapas. Disponible en internet.*

| | |
|---|---|
| | En la década de los 50 y 60, las corrientes de trabajadores de Los Altos fueron disminuyendo en magnitud en su aportación migratoria al Soconusco. |
| **La Selva Chiapaneca y la incógnita** | Un segundo momento de la historia migratoria de los campesinos indígenas chiapanecos se da en la década de los cincuenta y 60 y se caracteriza por un periodo de colonización especialmente a la zona de la Selva Chiapaneca.<br>Una combinación de factores dio lugar a nuevos flujos migratorios masivos de población campesina, principalmente de Los Altos, con el fin de asentarse y crear nuevos centros de población en los terrenos nacionales de La Selva.<br>La desaparición del sistema de enganche posibilita que los indígenas sean más libres para optar por otras posibilidades laborales. Más aún si se presentaba la oportunidad de poseer un pedazo de tierra para cultivar.<br>En esta época, se da una nueva oleada de demandas de reparto agrario en el país. Campeche, Quintana Roo y Tabasco, aportan tierra. Chiapas aporta buena parte de la reserva de tierras tropicales. Así se dio un proceso de colonización de selvas tropicales. Las campesinas indígenas tzotziles y tzeltales fueron colonizadores en su propio estado, en la tierra caliente, como ellos le llamaban.<br>Aquí, las redes sociales funcionaban tanto para divulgar las posibilidades de las nuevas tierras como para indicar con quién o quiénes se podía realizar los trámites, incluso para ayudar a localizar los terrenos localizables y apoyar en la logística de traslado y asentamiento. Las dependencias intervenían cuando ya estaba consumados los hechos y repartidos los terrenos nacionales.<br>Los Altos vieron un éxodo de los campesinos y sus familias hacia asentamientos permanentes. Hacia el Valle de Ocosingo y las cañadas de Las Margaritas, así nació Nuevo Huixtán y Nuevo San Juan Chamula. |
| **La ciudad y otra** | En la década de los setenta, ante cambios sociales y políticos, comienzan a aparecer nuevos territorios y regiones extra estatales como espacios receptores. |

| | |
|---|---|
| **incógnita** | Expulsiones de chamula (no religiosas) de Los Altos de Chiapas. El caso más relevante es el de San Cristóbal de Las Casas.<br>Asentamientos en la periferia de la ciudad<br>Proceso de los setenta y de 1994, a raíz del movimiento zapatista, se dan procesos de ocupación-invasión de diversas zonas sobre todo del medio urbano. |
| **El Golfo, el petróleo, la península, el Folk Bussines y la construcción de ilusiones** | Hacia mediados de los años setenta, en el contexto de los cambios de condiciones y consecuentes ajustes en el papel de las prácticas migratorias, en la organización social de las comunidades indígenas y las primeras ocupaciones en el suelo urbano del estado, el campesino indígena empezó a sentir la atracción por nuevas rutas y rumbos.<br>Al tiempo que parte de la población se asentaba en las ciudades del Estado de Chiapas, los grupos se organizaban para probar suerte fuera del Estado.<br>Algunos seguían la noticia de que personas del norte del Estado (zoques, choles y tzeltales) encontraban trabajo con facilidad y bien remunerado en Tasco y Cancún. Aparecieron intermediarios que formaban cuadrillas de trabajadores de la construcción en ese estado.<br>El boom petrolero de Tabasco y Veracruz y el turismo de Yucatán atrajeron mano de obra en la construcción, servicios turísticos.<br>Cancún atrajo mano de obra local y foránea.<br>Funcionamiento de redes sociales ya maduras que se tejen alrededor de la explotación de la actividad comercial (artesanías y golosinas) y del enganchamiento o enlace para las actividades de los servicios urbanos y la construcción.<br>En estos procesos domina la tendencia de migración temporal, es decir de retorno regular al estado y comunidad de origen, manteniendo los vínculos familiares y sociales; sin embargo se ha dado también los asentamientos permanentes organizados en colonias de estas ciudades. |

| | |
|---|---|
| **Destino: Estados Unidos, los dólares y cualquier cosa** | En relación a otras regiones del país, se puede decir que los migrantes campesinos chiapanecos salieron tarde a la aventura internacional y llegaron tarde al reparto del territorio estadounidense por los trabajadores campesinos mexicanos.<br>A diferencias de otros estados, en Chiapas el movimiento migratorio a EU se inició a mitad de la década de los noventa.<br>¿Por qué no emigraron igual si había condiciones de pobreza y rezagos sociales? Porque no tenían necesidad. En la medida en que las condiciones sociales y económicas del Estado ofrecían al mismo tiempo alternativas y condicionamientos para que esto fuera así.<br>Pero fenómenos económicos y desastres naturales. Caídas en el precio del café, así como abandono del campo y dos huracanes Mitch en 1998 y Stan 2005 son la gota que derrama el vaso.<br>En este fenómeno se ven envueltos las tres regiones, de Los Altos, la Sierra y la Costa. |

***¨Jorge Ignacio Angulo Barredo, De las montañas de Chiapas al Soconusco, la selva, Cancún y ahora a Estados Unidos. Las prácticas migratorias de los campesinos indígenas de Chiapas. *Disponible en internet.***

La zona cafeticultora es el mejor ejemplo de la atracción de población migrante en el siglo pasado. Las características del cultivo y su ciclo productivo no requieren de grandes cantidades de fuerza de trabajo durante la mayor parte de tiempo.

En esa zona productora, existen dos tipos de unidades con base en el tipo de propiedad: privadas y ejidales. En el caso de las unidades de propiedad privada, la proporción de "colonos" o trabajadores permanentes es relativamente baja. La plantación puede operar habitualmente con un número reducido de trabajadores. Por su parte, los ejidatarios se hacen cargo de dichas labores junto con otros miembros de sus familias y, eventualmente se benefician del trabajo solidario de otros miembros de la colectividad.

Sin embargo, en uno y otro tipo de unidad, en otros momentos del proceso productivo sí se demanda de mano de obra adicional. Uno de ellos se refiere a las tareas de limpia y prevención de plagas previas a la cosecha. No obstante es en esta última cuando el requerimiento es abundante y urgente. Una demora en el corte del grano puede ocasionar cuantiosas pérdidas. De ahí que la migración temporal de trabajadores para el corte de café sea un rasgo propio de esta actividad.

"Esta demanda de fuerza de trabajo fue originalmente y en mayor proporción satisfecha con una población nativa de la entidad, sobre todo proveniente de la región de Los Altos. En los decenios siguientes ese predominio, difícilmente precisable por las fuentes de información, se invirtió. En determinado momento – no más allá de la década de los cincuenta- la población de trabajadores provenientes de la vecina Guatemala superó a la de la misma entidad."[51]

De acuerdo con la CNDH no existen elementos fundamentados para atribuir las razones de este cambio a algún proceso en particular, sin embargo Angulo sí explica las razones de este cambio en la mano de obra que llegó a la fincas cafetaleras.

En este estudio, menciona que algunos autores formulan diversas hipótesis probables y no excluyentes, relacionadas con procesos históricos que las regiones de origen de aquellos migrantes han experimentado. "A la vez, destacan el

[51] Manuel Ángel Castillo G. y Rodolfo Casillas R. "Características básicas de la migración guatemalteca al Soconusco chiapaneco, México, *Estudios Urbanos y Regionales CEDDU-El Colegio de México,* año 3 núm. 9, septiembre-diciembre 1988, pp. 537-562

simplismo del tradicional argumento del desplazamiento de la mano de obra nativa a causa de la disposición de la extranjera de someterse a peores condiciones laborales. Sostienen que no es que dicha condición no exista, sino que hay otras que tienen que ver con la funcionalidad de la migración temporal en el proceso de reproducción social del campesinado.[52]

Este tipo de cultivos depende de manera sustancial de las alzas y las bajas de los precios internacionales y de las fluctuaciones de su demanda en los mercados externos. Dichas variaciones son factores determinantes de su éxito o fracaso como actividad productiva y, a la vez, como generadoras de empleo.

Chiapas se erige en una de las zonas productoras de café más importantes del territorio mexicano. Desde la década de los 90 del siglo pasado, el mercado de este cultivo ha atravesado por periodos de crisis de cuatro a cinco años, debido a las fluctuaciones en el precio del grabo en el mercado internacional.

Los grandes productores privados y también los mayores empleadores son los que poseen las mejores condiciones para resistir los embates de la crisis. Sin embargo, los flujos de trabajadores migratorios han descendido notablemente, con cambios muy significativos.

Esa situación de dependencia y de vulnerabilidad se ha convertido en un factor que propició la diversificación de la producción agrícola. Sin embargo, las respuestas adoptadas no han logrado transformar sustancialmente, el modelo

[52] Manuel Ángel Castillo G. "Jornaleros agrícolas guatemaltecos en la frontera sur", en Coloquio sobre políticas de población en la región sur-sureste, mimeo, Sociedad Mexicana de Demografía, Oaxaca, Oaxaca, 7-9 de noviembre de 1991.

agroexportador tradicional. Algunas de las experiencias relativamente más exitosas se remiten a productos con comportamiento parecidos a los del café. Uno de ellos fue el algodón que, por razones similares, también entró en declive y que llegó prácticamente a desaparecer del escenario productivo.

### 2.2.2 La vida en las fincas

De acuerdo con las características del cultivo de café, hay dos momentos de demanda de mano de obra. Una en los meses de junio y julio, cuando se emplea a los trabajadores migrantes en las actividades de limpia, chaporro y desembre y la otra, durante la cosecha, que se extienda por un largo periodo de seis meses (septiembre-febrero), aunque en cada finca el tiempo de estancia es de alrededor de dos meses. La diferencia radica en factores topográfico, climáticos y la variedad de grano.

Todos los estudios publicados hasta hoy, señalan que la participación de los trabajadores migratorios es limitada en el tiempo. Durante la época de la cosecha, permanecen en territorio mexicano, de seis a ocho semanas. “Solo una parte de ellos acude también en el otro periodo de demanda de trabajo estacional y su permanencia, entonces, no excede de tres semanas”.[53]

Como se explicará en el siguiente apartado, los migrantes que se emplean en el Soconusco son propietarios de sus propias parcelas o habitantes de los caseríos

[53] Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes, Frontera Sur*, México, CNDH, 1995, p.51

marginados a lo largo de los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango, donde por lo general dejan cultivadas sus propias tierras para después, hacia el mes de febrero, regresar a cosecharlas.

Así, la migración temporal es una fuente de ingresos en dinero que les permite sobrevivir en sus comunidades de origen. Algo similar ocurre con los migrantes guatemaltecos que se emplean en las zafras azucareras de las zonas productoras de los tres ingenios de la región fronteriza.

De acuerdo con el Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes en la Frontera Sur, en estos dos tipos de producción hay dos diferentes esferas de ocupación de mano de obra. “Por un lado, el ingenio –en tanto actividad agroindustrial de procesamiento de la caña- demanda de mano de obra relativamente calificada. Según los datos disponibles, ésta es nacional, de procedencia local o de regiones vecinas. Por otro lado, las actividades de plantación, en las que sobresale la de corte, ocupan mano de obra migratoria sin ninguna calificación. No obstante, la magnitud de la migración internacional es bastante menor en relación con la del café”.[54]

Por otro lado, el cultivo de plátano genera un mercado de trabajo que contrasta con los del café y la caña de azúcar. La demanda de mano de obra que este producto requiere es continua, lo que permite inducir migración de carácter permanente. En este caso, aunque el ciclo productivo permite una fuente laboral

[54] Idem, pág. 52

continua, es menos determinante del comportamiento de la demanda de la fuerza de trabajo.

Además se observan también dos ámbitos diferenciados de ocupación de mano de obra. Por una parte, la empacadora, que sin necesidad de constituir un proceso de transformación del fruto requiere de un tipo de fuerza de trabajo relativamente calificado y, por la otra, las labores de plantación –en las que nuevamente sobresale el corte- que requieren de mano de obra no calificada.

Las fluctuaciones del mercado consumidor, controladas por los grandes consorcios comercializadores, son los que en realidad marcas las pautas y los ritmos de producción. Con base en sus requerimientos, las empacadoras –como centros organizadores en las zonas productivas- son los que fijan los volúmenes y temporalidad específicos de contratación de los trabajadores.

En general, el resto de los productos señalados –que por cierto ocupan las menores proporciones de trabajadores migratorios- requieren mano de obra más permanente. Algunos, los del cultivo cíclico, lo incrementan en las épocas de cosecha.

## 2.3 Los enganchadores y mecanismos de contratación

Los trabajadores agrícolas se emplean en las fincas principalmente por medio de enganchadores, personas de origen guatemalteco que trabajan para los finqueros

y realizan los trámites para que los trabajadores obtengan, en teoría, documentos migratorios para laborar. Esto se hace en un proceso coordinado entre el Instituto Nacional de Migración y el Ministerio del Trabajo de Guatemala.

Los enganchadores tienen una asociación acreditada ante el Ministerio del Trabajo, por lo que son los únicos autorizados para servir como intermediarios entre los trabajadores y los empleadores.

El proceso es el siguiente[55]:

1. El dueño de la finca (empleados) contrata los servicios de una persona de origen guatemalteco encargado de reclutar a los trabajadores agrícolas (consejero de Empleo o contratista) normalmente el contratista es un residente fronterizo o un guatemalteco con estancia legal en México.
2. El contratista se dirige a las poblaciones fronterizas de Guatemala normalmente a las plazas y los parques públicos donde reúne la cantidad de trabajadores que la finca requiere.[56]
3. El contratista elabora un listado en el que detalla el nombre, nacionalidad, cédula de vecindad y edad de las personas reclutadas. Este listado se presenta ante el Ministerio del Trabajo de Guatemala, para que sea sellado en señal de que dio su visto bueno. De forma paralela, el contratista le

[55] Información obtenida durante un recorrido por la zona fronteriza para observar los procesos de contratación de trabajadores y observar la vida en las fincas cafetaleras del Soconusco.

[56] Guatemala tiene cinco departamentos colindantes con México: Petén, Quiché, Quetzaltenango, Huehuetenango y San Marcos. Estos dos últimos son los que proveen la mayor cantidad de trabajadores temporales agrícolas. El Departamento de San Marcos alberga los puntos fronterizos El Carmen Malacatán (Talismán-México) y TecúnUmán/Ayutla (Ciudad Hidalgo, México).

requiere a los guatemaltecos su copia de cédula de identidad y su partida de nacimiento.

4. Además de los documentos ya mencionados, el contratista obtiene una carta del empleador solicitando la entrada de los trabajadores. Una vez que se han reunido todos los requisitos, el contratista se presenta frente al trabajador, en las oficinas del INM para tramitar la FMVA y a partir de marzo de 2008, la Forma Migratoria para Trabajadores Migratorios (FMTM).
5. Una vez documentados, los trabajadores agrícolas son conducidos por el contratista a la finca donde trabajarán. El contratista se hace responsable de los extranjeros hasta el momento en que son recibidos por el empleador. Éste último es quien cubre los gastos de transporte.

Durante la contratación se establece el periodo que los trabajadores permanecerán en las fincas mexicanas y el pago que recibirán. En general, lo que se ofrece son dos tiempos de comida, un lugar para dormir y un pago entre 35y 40 pesos por caja de café pizcado o cortado, aproximadamente 66 kg. de grano maduro.

El proceso de contratación habla mucho de lo rudimentario que sigue siendo este tipo de empleo. Los enganchadores, en un acto que se llama reconquista, van a los poblados guatemaltecos a México y solicitan trabajadores para emplearse en las faenas agrícolas.

Pasados los días, los guatemaltecos, como lo han hecho desde hace más de un siglo, como más adelante se expondrá, parten hacia Tecún Uman, principalmente, donde los enganchadores comienzan a organizarlos antes de que amanezca.

La contratación se hace por número de personas y por uno o dos meses. Los jornaleros, casi todos acompañados por sus familias, pactan el pago y dan una cuota al enganchador, quienes los conducen a camionetas que los llevarán directamente a la frontera para documentarlos y de ahí se irán las fincas donde permanecerán todo el tiempo de la cosecha.

El Informe sobre violaciones a los derechos humanos de la CNDH[57] asegura que los trabajadores el café son reclutados directamente o por medio de contratistas o enganchadores. Para lo que hace una diferenciación conceptual de estos dos tipos de actores.

- Los contratistas son "son los intermediarios que actúan entre los empleadores y trabajadores para contratar y gestionar las autorizaciones para que estos últimos puedan trabajar en el país. Sus operaciones ocurren básicamente en áreas de de concentración como son los puntos de internación fronterizos, principalmente en las localidades contiguas de Ciudad Hidalgo, Chiapas y Tecún Umán; departamento de San Marcos, Guatemala, así como de la de Unión Juárez, Chiapas"[58].

[57] Comisión Nacional de Derechos Humanos*, Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes Frontera Sur*, CNDH, México, 1995, pp. 55-56

[58] Idem

- Por su parte, “los enganchadores son figuras de larga tradición, según algunos en vías de extinción. Estas personas acuden a las propias comunidades de origen de los migrantes, en donde fungen también como intermediarios”.

Sin embargo, hay una diferencia adicional que consiste en el anticipo en dinero a cuenta de los salarios que los trabajadores percibirán posteriormente lo que, además de constituir un beneficio para las necesidades de los trabajadores, forma parte de un mecanismo de aseguramiento de la mano de obra para los enganchadores y empleadores.

La realidad, es que los enganchadores, todos de origen guatemalteco, son la pieza que perpetua el inicio de una cadena de maltratos a los trabajadores migratorios. En una entrevista con Milenio[59], un enganchador reconoció que el pago de los dueños de las fincas “depende de qué tan joven se es, de qué tan fuerte, de si es mujer, de si es hombre, pero puedo ganar hasta 50 pesos por persona si me va bien. También me pagan como 3 mil pesos mensuales a manera de salario”.

[59] Víctor Hugo Michel, op. cit.

## 2.4 Características de la migración de trabajadores agrícolas guatemaltecos

Pese a las precarias condiciones laborales de los trabajadores temporales, la respuesta de sus necesidades está en el hecho de que hay escasas fuentes laborales en sus lugares de origen y que es una tradición en los departamentos de San Marcos y Quetzaltenango comenzar a trabajar en México.

Las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Migración, en coordinación con el Colegio de la Frontera Norte y Consejo Nacional de Población reflejan la realidad de estos trabajadores.

Y es que más del 90 por ciento de los trabajadores no había laborado en Guatemala. Es decir, se trata de un de un mercado laboral en Chiapas que ancestralmente ha generado los empleos que esa nación centroamericana no ha podido ofrecer a sus connacionales.

En años recientes, se han integrado a este flujo, trabajadores de nacionalidad hondureña, quienes suelen trabajar en la cosecha del plátano.

Algunos de los aspectos laborales de la Encuesta Gua Mex[60], refiere que los trabajadores guatemaltecos que reciben mejores ingresos relativos son los empleados en la construcción, servicio de transporte y servicios diversos y que los trabajadores con más bajos ingresos son los trabajadores agrícolas y las empleadas domésticas.

### 2.4.1 Aspectos sociodemográficos de los trabajadores agrícolas

Un buen instrumento para entender estos aspectos es la Encuesta sobre Migración en el Frontera Guatemala-México 2007 (EMIF-GUAMEX) y la Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, 2009 (EMIF-SUR)[61] que se aplica a los migrantes procedentes de Guatemala y otros países que llegan a la frontera de Guatemala con México, con la intención de cruzar a territorio mexicano para

[60] Datos obtenidos de la *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México,* realizada por el Instituto Nacional de Migración, el Consejo Nacional de Población, Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México 2007, p.262

[61] *Encuesta sobre Migración en la frontera Sur de México*, realizada por Instituto Nacional de Migración, El Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2012, p. 284

trabajar o buscar trabajo en México o Estados Unidos y adicionalmente tienen la intención de permanecer en alguno de estos países un periodo mayor a un mes[62].

En la encuesta de la serie histórica 2004-2007, se entrevistó a 492 mil 867 migrantes en las localidades de Tecún-Umán y El Carmen con la intención de ingresar a territorio mexicano, de ellos, un total de 473 mil 831 personas declararon tener intención explícita de trabajar en México.

Y de ese universo, los que respondieron a la pregunta ¿En cuál de los sectores de la economía piensa trabajar usted? Fueron 168 mil 830.

**Cuadro 1. Sitios donde los trabajadores planean trabajar**

| Sectores de la economía donde piensa trabajar | Número | Porcentaje |
|---|---|---|
| Actividades agropecuarias | 168,830 | 36.1 |
| Comercio | 128,46 | 27.5 |
| servicios | 106,971 | 22.9 |

[62] Hugo Ángeles Cruz, *Características de los Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos en México según la EMIF-GUAMEX,* en María Eugenia Anguiano Téllez, Rodolfo Corona Vázquez (Coordinadores), *Flujos migratorios en la Frontera Guatemala-México,* Colección Migración, México, SEGOB/Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios, Colegio de la Frontera Norte, DGE Ediciones, 2009, pág. 67

| | | |
|---|---|---|
| Industria | 58,060 | 14.4 |
| Otro | 3,848 | 0.8 |
| No especificado | 1110 | 0.2 |
| Total | 467,065 | 100 |

**Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México 2007, (Serie Histórica, 2004-2007) y Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2009, EMIF-SUR (Serie Histórica, 2004-2009)**

De acuerdo con ese resultado, de los migrantes con intención de trabajar en México, 36.1 por ciento pensaba en hacerlo en actividades agropecuarias. Resalta que del resto, los que pensaban trabajar en servicios y comercio representan 50.3 por ciento, con un total de 235 mil 217 personas.

Los trabajadores agrícolas representan 34.2 por ciento del flujo migratorio sur-norte que captó la EMIF GUAMEX y que cruzó la frontera Guatemala México durante el año 2007.

### 2.4.2 Edad y sexo

A diferencia del flujo general de migrantes Guatemala-México, la mayoría de los trabajadores agrícolas con hombres, de este grupo sólo 2.3 por ciento está compuesto por mujeres, adicionalmente se debe señalar que en la migración general entre las dos naciones se ha observado una creciente tendencia al incremento de mujeres y niños sin o con compañía.

La edad media de estos trabajadores es de 33.1 años y el rango de edad va desde 14 a los 79 años. El promedio de edad de los hombres es de 33.3 años, en tanto que el de las mujeres es de 25.2 años. En estos promedios, no se observa el hecho de que uno de cada tres migrantes varones tiene al menos 40 años de edad, lo cual sugiere la presencia de trabajadores con una tradición migratoria de Guatemala a México. El grupo de los trabajadores que tiene entre 14 y 19 años representa el 18 por ciento y sólo el 10 por ciento es menor de edad.

**Cuadro 2. Trabajadores agrícolas según grupos de edad y sexo**

| | Sexo en números absolutos | | | Sexo en porcentajes | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Grupo de edad | Hombres | Mujeres | Total | Hombres | Mujeres | Total |
| 14-19 años | 29,757 | 1,764 | 31,521 | 18 | 45.3 | 18.7 |
| 20-29 años | 46,142 | 994 | 47,136 | 28 | 25.5 | 27.9 |
| 30-39 años | 36,895 | 994 | 37,889 | 22.4 | 25.5 | 22.4 |
| 40-49 años | 26,475 | 94 | 26,569 | 16.1 | 2.4 | 15.7 |
| 50-59 años | 18,678 | 48 | 18,726 | 11.3 | 1.2 | 11.1 |
| 60 y más años | 6,789 | - | 6,789 | 4.1 | - | 4. |

| | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| No especificado | 201 | - | 201 | 0.1 | - | 0.1 |
| Total | 164,937 | 3,894 | 168,830 | 100 | 100 | 100 |

**Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México 2007, (Serie Histórica, 2004-2007) y Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2009, EMIF-SUR (Serie Histórica, 2004-2009)**

### 2.4.3 Presencia de acompañantes

Del total de los trabajadores agrícolas, el 88 por ciento viaja sin acompañantes y 12 por ciento se emplea con alguna persona, estos se traducen en 20 mil 164 trabajadores que en promedio viajan con grupos pequeños de entre 1 y 3 personas, aunque hay un porcentaje de 15.2 por ciento que viajan con 7 personas.

Si se junta el volumen de trabajadores con acompañantes, el resultado es una cifra de 65 mil 136 personas.

Estas cifras dan cuenta de la realidad, que los trabajadores migran con familiares amistades o con paisanajes. Así, el monto total de flujo de trabajadores agrícolas en el año 2004 pasó de 168 mil 830 personas a 213 mil 802 migrantes, donde los trabajadores acompañantes integran casi la tercera parte del total del flujo.

Los trabajadores por lo general se hacen acompañar de sus hijos.

### 2.4.4 Alfabetismo, educación y estado civil

Como es de esperar, la proporción de trabajadores analfabetas es alta. De cada diez trabajadores, casi cuatro de ellos, 36.6 por ciento, no saben leer ni escribir. El promedio de escolaridad de este flujo es de 2.5 por ciento.

El 71 por ciento del total sí aprobaron algún grado escolar, pero no concluyeron la primaria y sólo uno de cada cinco sí la aprobó. Sólo una proporción muy pequeña, 1.1 por ciento dijo tener algún grado de bachillerato y 6.2 fue más allá de la primaria.

La mayoría de los trabajadores, 40.5 por ciento, dijeron ser solteros; 33.8 por ciento casados y 23.8 unidos. Estas dos últimas cifras arrojan que los trabajadores sí tienen vínculos familiares. La mayoría, 98.7 por ciento, son jefes de hogar.

### 2.4.5 Lugar de origen, experiencia laboral y características laborales

El 70 por ciento de los trabajadores provienen de los fronterizos departamentos de San Marcos, Quetzaltenango y Ratalhuley (en ese orden).

Y respecto a la experiencia laboral, la mayor parte de la población económicamente activa nunca ha laborado en su lugar de origen.[63] Ante la pregunta ¿ha trabajado en el lugar donde vive o en algún lugar cercano?, una amplia proporción, 78.1 por ciento, de los trabajadores migrantes guatemaltecos respondió que nunca lo ha hecho. Del restante 21.9 por ciento, 27 mil 341

[63] Hugo Ángeles, Op. Cit. Pág. 184

personas, 2.5 por ciento no laboró durante los treinta días anteriores a la aplicación de la encuesta, y 19.4 por ciento, correspondiente a 24 mil 213 trabajadores, sí trabajaron durante ese periodo en Guatemala.

De esta forma, la tasa de ocupación de los trabajadores agrícolas que vienen a laborar a México es de sólo 19.4 por ciento. Es decir, de cada diez trabajadores en condiciones de laborar sólo dos lo habían hecho empleándose en el lugar de origen.

De los trabajadores que llegan a México a trabajar o buscar trabajo, 89 por ciento, 150 mil 723, declararon dirigirse a alguna finca, ejido o rancho especial, aunque la mayoría no identificó el nombre del sitio al que se dirigía, pero del 10.3 restante, 17 mil 419 restantes, manifestaron saber el nombre de la localidad, pueblo o ciudad a la cual se dirigían, entre las que destacaba Tapachula.

A partir de esos datos, es posible apreciar que los trabajadores agrícolas integran un flujo que mayoritariamente se dirige a unidades de producción agropecuaria ubicadas exclusivamente en el estado de Chiapas. La mayoría de los trabajadores declararon que intentaban quedarse  a trabajar en México por un periodo de un mes.

Por su parte, el número de trabajadores que llegan a laborar diariamente representan 12.7 por ciento y los que lo hacen por una semana constituyen el 10.4 por ciento.

**Cuadro 3. Trabajadores agrícolas, de acuerdo con el tiempo que piensan permanecer en México**

| Tiempo que piensan permanecer en México | Absoluto | porcentaje |
|---|---|---|
| Un mes | 59,449 | 35.2 |
| Más de una semana pero menos de un mes | 35, 459 | 21 |
| Dos a seis meses | 24,196 | 14.3 |
| Un día | 21,467 | 12.7 |
| Una semana | 17,586 | 10.4 |
| Lo que se pueda | 7,038 | 4.2 |
| Un año o más | 1,699 | 1 |
| Siempre | 1,046 | 0.6 |
| Más de un día pero menos de una semana | 668 | 0.4 |
| No especificado | 190 | 0.1 |
| Total | 168,830 | 100 |

**Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México 2007, (Serie Histórica, 2004-2007) y Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2009, EMIF-SUR (Serie Histórica, 2004-2009)**

Otro aspecto interesante y que confirma la circularidad migratoria y que es costumbre de los guatemaltecos de la zona limítrofe al Soconusco es que el 95 por ciento de los que buscan trabajo, habían laborado previamente en este país, un total de 160 mil 354 personas.

Los trabajadores migrantes forman un flujo de migración temporal con experiencia y sus viajes para laborar en México se vinculan laboralmente con una sola unidad productiva o un solo empleador durante periodos relativamente cortos. Además de que el 82 por ciento de los encuestados dijo que duró hasta un mes en el empleo la última vez que trabajó en México. La mayoría trabaja 6 días a la semana por periodos de 8 horas.

En cuanto a los salarios, el 77.9 por ciento recibe un salario por día, 11.1 por ciento por semana; 6.5 por ciento por quincena y 4.7 por mes. Hay una relación intrínseca entre los días de jornada y la paga. Entre más días son contratados, la paga es menor.

**Cuadro 4. Salario devengado por unidad temporal (salarios en pesos mexicanos)**

| Forma de pago | Por día | Por semana | Por quincena | Por mes |
|---|---|---|---|---|
| No de trabajadores | 123,310 (77.9%) | 17 ,526 (11.1%) | 10,023 (6.3%) | 7,504 (4.7%) |
| Mediana | 50 | 420 | 800 | 1000 |
| Mínimo | 20 | 150 | 300 | 800 |
| Máximo | 200 | 900 | 1,900 | 7,000 |

**Fuente: Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México 2007, (Serie Histórica, 2004-2007) y Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2009, EMIF-SUR (Serie Histórica, 2004-2009)**

En relación a las prestaciones, debido a su condición de indocumentados, los trabajadores migratorios tienen poco acceso a prestaciones. Los empleos temporales de los jornaleros guatemaltecos en México no cuentan con las condiciones mínimas que les asegure un empleo digno y decente.

De los trabajadores que laboraron en su última estancia en México, sólo 6.2 por ciento establecieron una relación laboral a través de la firma de un contrato, el cual no necesariamente contiene los lineamientos esenciales establecidos por la normatividad laboral en México.

Los “contratos” sólo contienen el salario, la firma de pago, el tipo de comida que algunas unidades productivas otorgan a sus trabajadores y las actividades laborales que desarrollará el trabajador.

Un universo muy pequeño, el 7.6 por ciento, dijo haber tenido alguna prestación y por lo general se refieren a algún servicio médico.

## 2.5 Reglas de comercio justo

Después del año 2000, se puso de moda el denominado Comercio Justo, que según el Instituto de Ética y Calidad en el Agro[64] es una asociación comercial, sobre la base del diálogo, la transparencia y el respeto, y tiene por objeto lograr mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y garantizando los derechos de los productores y trabajadores marginalizados, especialmente en el Sur.

Con base en estos criterios, finqueros de la zona del Soconusco han esgrimido mejoras en las condiciones laborales de los trabajadores guatemaltecos con base en las llamadas reglas del Comercio Justo (FLO) que son:

1. Reducción de la cadena de intermediarios
2. Pago de un precio justo
3. Condiciones laborales dignas

[64] http://www.eticagro.com.ar/modules/smartsection/print.php?itemid=39, consultado el 11 de enero de 2013.

4. Sin discriminación por sexo, raza, religión…
5. Condena de cualquier forma de explotación infantil
6. Relaciones comerciales a largo plazo
7. Pago por adelantado de la mercancía (hasta un 60 %)
8. Inversión de los beneficios en el desarrollo de la comunidad
9. Respeto al medio ambiente
10. Productos de calidad

El Comercio Justo[65], también llamado comercio alternativo, es un movimiento internacional formado por organizaciones del Sur y del Norte, con el doble objetivo de mejorar el acceso al mercado de los productores más desfavorecidos y cambiar las injustas reglas del comercio internacional.

La novedad del Comercio Justo es que las organizaciones del Norte no se limitan a transferir recursos para crear infraestructuras, capacitar o prefinanciar a los grupos productores, sino que participan activamente en la comercialización mediante la importación, distribución o venta directa al público. Además realizan una importante labor de denuncia y concienciación.

Es la única red comercial en la que los intermediarios (importadoras, distribuidoras o tiendas) están dispuestos a reducir sus márgenes para que le quede un mayor beneficio al productor.

[65] http://www.economiasolidaria.org/comercio_justo

Recientemente, las principales organizaciones de Comercio Justo a escala internacional han consensado la siguiente definición:

“El Comercio Justo es una asociación de comercio, basada en el diálogo, la transparencia y el respeto, que busca una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye a un desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y asegurando los derechos de productores y trabajadores marginados, especialmente en el Sur. Las organizaciones de Comercio Justo, apoyadas por los consumidores, están implicadas activamente en apoyar a los productores, sensibilizar y desarrollar campañas para conseguir cambios en las reglas y prácticas del comercio internacional convencional.”

Imbuido en estas transformaciones, algunas de las fincas, no se puede negar, incorporaron algunos cambios en las condiciones laborales de los trabajadores para obtener las certificaciones otorgadas por Rainforest Allianza[66] , entre otras.

### 2.5.1 Ejemplo en el Soconusco.

Tal es el caso de la Finca Génova, conformada por varias unidades de producción distribuidas en 540 hectáreas y que desde 2009 cuenta con el certificado Rainfores Allianza que garantiza producción libre de trabajo infantil y condiciones de trabajo dignas.

[66] http://www.rainforest-alliance.org/es

En la época de corte, las fincas llegan a tener de 300 a 400 trabajadores, pero en el resto del año, trabajan solamente 70 trabajadores que se dedican a los trabajos de limpia[67].

En un recorrido por el casco principal de la Finca, y en el que nos guía el administrador, René Cancino, se pueden observar dormitorios más pequeños, no las grandes galeras del resto de las fincas en Chiapas, ahí duermen 16 personas y no los 80 que normalmente se albergan. Hay cinco módulos de dormitorios que a la vista, parecen más dignos y decorosos para albergar a los trabajadores guatemaltecos.

Los propietarios colocaron regaderas, inodoros, y áreas comunes para el lavado de ropa.

Seguimos caminando y llegamos a la escuela Miguel Hidalgo I. Costilla, clave 87KPR51727, comunidad Génova, instalada desde 2006 para atender a los niños de las rancherías aledañas y a los hijos de los migrantes, quienes por lo general están de vacaciones en Guatemala, donde el ciclo escolar inicia en enero, esto para permitir que los padres puedan trabajar en México durante la época de la cosecha del café.

La pequeña escuela atiende a 20 niños, todos de diferentes grados.

También hay una pequeña clínica donde atiende Ingrid Romero, una pasante de medicina, veinteañera que ofrece varias consultas al día no sólo a los trabajadores migrantes, sino a los pobladores de las rancherías contiguas.

[67] Recorrido personal por la Finca Génova, el 15 de agosto de 2009.

Las cosas en esta finca, al menos durante la visita, parecen muy diferentes al escenario que ofrecen otras fincas de la región del Soconusco.

La emisión de la Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos ha propiciado un clima de certeza, afirman los finqueros del café en Chiapas.

Apoderado legal de siete fincas productoras de café en Chiapas, René Cancino Lastra, explica que los cambios promovidos por el Instituto Nacional de Migración para documentar a los trabajadores agrícolas guatemaltecos, emitidos en 2008, en la región han sido altamente provechosos.

El representante expone algunas consideraciones sobre este proceso de documentación.

- ¿Qué beneficios ha traído la incorporación de la Forma Migratoria para Trabajador Fronterizo (FMTF), para ustedes que emplean personas guatemaltecas? Se le cuestiona.

- Nos ha facilitado el flujo de gente, una vez que ya están registrados con su forma migratoria y nos permite conocer bien la identidad de cada persona, para en un futuro tomarlos en cuenta.

- ¿Qué diferencias hay entre la forma en que se venía trabajando y desde la emisión de la FMTF?

- La diferencia es que eran listados comunes y corrientes, donde en una hoja sólo se incluía al titular de la familia y el número de gente que venían. Realmente era muy informal, no había propiamente un control como el que hay actualmente.

Esta es una identificación única que te permite identificar persona por persona. No es lo mismo ver el nombre, que ver la foto del titular.

- ¿Tienen facilidades del INM para que los trabajadores se puedan documentar de una forma rápida y eficiente?

Hemos estado hablando con Migración y normalmente yo lo que hago es enviarlos de la finca, si no están documentados, los mandamos al lugar donde se van a documentar y avisamos a Migración que va a ir personal de la finca para que nos agilicen el proceso. Realmente es un proceso de un día, por una sola vez y estamos en pláticas con la Asociación de Productores de Café para poder extrapolar el proceso a los centros de trabajo, tal vez que una unidad móvil venga hacia los centros de trabajo y pueda documentar a la gente que así lo requieran.

- ¿Ustedes sienten algún tipo de certeza con este esquema de documentación?

- Totalmente. De hecho nos permite a nosotros como grupo, somos un grupo de siete fincas, generar una base de datos con información y sobre todo, permite no dar el acceso de personas que hayan generado conflictos entre las fincas. La identificación es más real. Y nos había pasado que muchas veces los trabajadores se cambian el nombre o se cambian el apellido y no los podíamos identificar.

- ¿Cuántos jornaleros guatemaltecos tienen en la finca?

Ahorita tenemos 70 personas de Guatemala trabajando. Fijas llegamos a tener 70 o 100 y en época de cosecha, de 300 a 400 personas.

Lo cierto, es que algunos finqueros han hecho esfuerzos reales por erradicar el trabajo infantil y ofrecer condiciones dignas de trabajo a los migrantes guatemaltecos, pero todo se ha traducido en convenios sin ninguna obligatoriedad.

Por ejemplo, el Pronin es un organismo que promueve la atención educativa intercultural del nivel básico a las niñas y los niños de familias jornaleras agrícolas migrantes, indígenas y no indígenas internas y centroamericanas, y hasta 2011 se habían fundado 18 escuelas en el mismo número de fincas cafetaleras.

Con este programa se busca desalentar la explotación del trabajo infantil y garantizar el pleno ejercicio de derechos humanos individuales y colectivos en la población migrante, reconociendo y respetando su diversidad socio-cultural.

Pero en la región del Soconusco, lugar donde se concentra el mayor número de fincas cafetaleras, tan solo 14 trabajan con el esquema de comercio justo a cambio de respetar los derechos humanos y laborales de los jornaleros guatemaltecos. Las cifras sobre el número de fincas varían, pero se puede considerar que al menos hay 200 dedicadas al cultivo de café.

Para el investigador Hugo Ángeles, la adopción de las Reglas de Comercio Justo no es un proceso en el cual se pueda caer en generalizaciones. Para comenzar solo algunas fincas, de las más grandes de Soconusco han implementado medidas a favor de los trabajadores, a pesar de que económicamente a ellos le conviene para comercializar mejor sus producciones.

Los cambios que ha habido fundamentalmente son cambios de forma, tanto los programas de documentación implementados por el INM como de control

fronterizo. Sustancialmente, siguen prevaleciendo los mismos mecanismos de contratación de parte de los contratistas o de aquellas personas enviadas a las comunidades de los migrantes a reclutar a los trabajadores. Eso no ha cambiado en nada.

De acuerdo con el especialista en frontera sur, la contratación de trabajadores utiliza un concepto que nos trae remembranzas de hace varios siglos. Se usa el término de reconquista para reclutarlos si vienen a trabajar en México. Ciertamente cambió el proceso, de las FMVA se pasó a los FMTF, pero esto no garantizó un cambio sustancial en el fondo de trabajo y de la vida laboral de los migrantes, sí es más expedita la forma de documentación, más administrativo, pero las condiciones laborales siguen siendo las mismas.

### 2.5.2 México perdió la oportunidad de erigirse en ejemplo

Al implementar toda una serie de medidas, sin mejorar las condiciones laborales, México perdió la oportunidad de usar la atención a ese flujo migratorio como un botón de muestra para negociar con otro país, en este caso Estados Unidos, una mejora en las condiciones de vida y de trabajo entre los migrantes.

Si México hubiera creado un programa modelo, en las condiciones de vida de los trabajadores, podría haber servido como un elemento de orgullo y de negociación de los acuerdos bilaterales sobre política migratoria. Pero, opina en entrevista Hugo Ángeles, al contrario es una situación que se reproduce de manera cruda en Estados Unidos.

Lo que viven los guatemaltecos en México, lo padecen los oaxaqueños en EU. “Es una situación parecida, México no tiene elementos como para demandar mejor trato a nuestro connacionales en California porque no hemos dado la atención a los jornaleros guatemaltecos que constituyen una mano de obra fundamental para algunas regiones de la frontera sur”.

## 2.6 El valor del café

El café es la principal fuente de ingreso para casi cuatro millones de mexicanos; es cultivado en 4  mil 500 comunidades, perteneciendo algunas de ellas a alguna etnia indígena; representa el 5% del Producto Interno Bruto (PIB) y el 14% de las exportaciones agrícolas; sin descontar las millones de tazas que disfrutamos todos los días a lo largo de todo el territorio nacional.

La mayor producción de café en Chiapas es sembrada por indígenas. Toda la actividad del café en Chiapas representa de 200 a 300 millones de dólares anuales, un millón 100 mil personas dependen de este sector de la producción, más que un producto es una cultura, más que llamarle oro verde, es identidad y arraigo.

María Peters una de las reporteras más conocedoras del tema habla de 200 fincas dedicadas a ese cultivo en Chiapas, pero las cifras son inciertas pues en un reportaje publicado en enero de 2011, ella misma explicó que más de 187 mil productores de café y 200 fincas dedicadas a ese cultivo en Chiapas trataban de superar la crisis económica que les dejó la baja de precios que sufrió el café en el

mercado internacional por más de una década y buscan un comercio justo a cambio de mejoras en servicios sociales de los trabajadores migrantes guatemaltecos.

Cafetaleros coinciden en que el desplome de producción del aromático grano en el país se debió principalmente a que por casi 12 años el precio se rigió muy por debajo del costo de producción.

Y por ello, más productores de café de Chiapas buscaban vender su producto en Europa y Estados Unidos bajo un comercio justo a cambio de mejoras sociales para los jornaleros y de buenas prácticas de producción, protegiendo al medio ambiente.

## 2.7 Testimonio de explotación laboral en las fincas cafetaleras

El 15 de noviembre de 2010, el testimonio de un menor de edad que logró escapar de la finca bananera La Herradura, ubicada en Tapachula, Chiapas, permitió rescatar a 103 migrantes centroamericanos y cinco mexicanos que eran explotados laboralmente en ese sitio.

Las víctimas, entre las que había 33 menores de edad, tres recién nacidos y una niña de 12 años embarazada, se encontraban en condiciones de explotación laboral y hacinamiento. El adolescente, quien buscó el apoyo de las autoridades para denunciar el maltrato físico y las condiciones inhumanas a las que él y las otras víctimas eran sometidos, permitió al gobierno mexicano conocer el caso.

El menor reveló que “los capataces” de la finca los mantenían privados de la libertad desde hacía varias semanas. Según esta versión, el joven dijo a los agentes investigadores que durante el cautiverio los migrantes retenidos en La Herradura eran obligados a laborar más de 12 horas al día y sólo les daban una comida durante 24 horas, sin retribución salarial alguna.

Este testimonio es el único registrado, recientemente, en la prensa con motivos de explotación laboral en alguna de las fincas de fruta y café ubicadas en el Soconusco.

En 2009, la Secretaría del trabajo registró distintas quejas contra fincas cafetaleras, particularmente en lo que se refiere a la calidad de la comida, las condiciones higiénicas a los sitios que albergan a los trabajadores o retención de salarios y documentos[68].

Refirió que se trata de pequeñas bandas que pasan desapercibidas para las autoridades y de las que difícilmente se tiene un registro nacional, porque procuran mantenerse con bajo perfil.

Para concluir este apartado se hace un resumen retomo algunas consideraciones del sacerdote Raúl Marroquín Rosales, quien resumió así las violaciones laborales que con mayor frecuencia sufren los trabajadores agrícolas temporales[69]:

[68] Víctor Hugo Michel, op. cit.

[69] El autor es Director del Centro de Derechos Humanos “Fray Matías de Córdova” A. C., de Tapachula, Chiapas, ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos de los Migrantes. Boca del Río, Veracruz, junio de 2005. Dirección http://portal.sre.gob.mx/pcdh/libreria/libro5/raul%20morroquin.pdf

1. Condiciones insalubres de vivienda; el 20 por ciento de los trabajadores, aproximadamente, vive en “galeras” –un cuarto de cuatro columnas y techo de lámina– que no tiene camas o catres, duermen en el piso; aunque algunas fincas tienen dormitorios con camas de madera;
2. Mala alimentación; los trabajadores migratorios reciben como alimento frijoles, tortilla, café o agua, dos veces al día –ocasionalmente pueden llegar a recibir caldo de cocido con carne–, aproximadamente el 70 por ciento de los trabajadores recibe este tipo de alimentación;
3. Incumplimiento de pago; que puede ser falta de éste o recibir menos de lo originalmente ofrecido;
4. Retención de salarios; aún cuando se hayan cumplido los plazos acordados no reciben el pago correspondiente;
5. Jornadas excesivas de trabajo, que pueden llegar a durar entre 10 y 12 horas –por ejemplo, durante el corte y empaque de plátano, el trabajo termina “hasta que se llene el último tráiler”–;
6. Malos tratos; los encargados del rancho, los caporales, en ocasiones tratan a los trabajadores agrícolas con agresiones físicas y verbales;
7. Despidos injustificados;
8. Bajos salarios –este tipo de trabajadores llega a recibir menos del salario mínimo legal aprobado para la región, pueden llegan a recibir hasta 30 pesos diarios, aunque se hubiera acordado un salario mayor–.

Para México, el problema de los trabajadores guatemaltecos dista ser el único a resolver.

La problemática de la migración en México es sumamente compleja debido a que es de los pocos países en el mundo que presenta migración de salida, destino y tránsito.

La migración centroamericana indocumentada de tránsito por México ha estado permeada, en los últimos años, por la violencia. El asesinato de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010, puso el tema en el ojo del huracán nacional e internacional, aparejado con un fuerte activismo de grupos religiosos y organizaciones de la sociedad civil.

Sin bien, la transmigración muestra una tendencia a la baja desde 2005, de 70 por ciento, según cifras oficiales, se observa, un incremento en los secuestros y ataques a estos grupos vulnerables.

La Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México, EMIF SUR, proporciona información que permite un acercamiento a la migración de tránsito por México, a partir de las características de los migrantes que se dirigían a Estados Unidos y fueron devueltos por México y Estados Unidos.

Los transmigrantes tiene el objetivo de llegar a Estados Unidos en el menor tiempo posible. La mayoría permanece poco tiempo en México (entre una semana y un mes).

Aunque o es tema de esta tesis, debo mencionar que las injusticias y abusos más grandes en la frontera sur no se dan en torno a los trabajadores migratorios, sino contra mujeres centroamericanas que son utilizadas por redes de trata para trabajar en centros nocturnos.

El reporte sobre Trata de Personas 2011 del Departamento de Estado de Estados Unidos[70] advierte que la esclavitud moderna en México es grave.

En el Informe sobre trata de personas —elaborado por Estados Unidos en sus ediciones de 2007 a 2011—, si bien se reconocen los "esfuerzos significativos del gobierno", todos coinciden en que "a pesar de la magnitud del problema" hay corrupción e impunidad, ante los pocos casos que han llegado a los tribunales y que han sido castigados, además de que hay una fuerte operación de las redes criminales, y de los cárteles que hoy están detrás de estos delito.

Un reportaje publicado por *El Universal* da cuenta sobre la realidad de la explotación sexual de centroamericanas en Tapachula. "En realidad, todo Tapachula es un burdel tolerado por sus 320 mil pobladores, quienes han terminado por asimilar los mil 552 bares que forman parte del ornamento urbano de este municipio que tiene 642 escuelas de nivel básico y medio superior. Dos antros por cada escuela en una ciudad en la que prolifera el comercio sexual infantil no parece una cifra para presumir".[71]

---

[70] *Informe del Departamento de Estado de EU sobre Trata de personas 2011,* publicado por la embajada de Estados Unidos en México. 23 de septiembre de 2011.
http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/reports2011/MEXICO_TIP_2011_Report__esp_.pdf

[71] Gabriela Gutiérrez, "Tapachula, un gran burdel", *El Universal*, 22 de septiembre de 2011.

En Tapachula, la prostitución se consigue a cualquier hora. Hay turnos diurnos (de 10 de la mañana a ocho de la noche) y nocturnos. Adentro de los antros se encuentran 21 mil centroamericanas, según estimaciones de la Asociación para la Eliminación de la Prostitución, Pornografía, Turismo y Tráfico Sexual de Niñas, Niños y Adolescentes de Guatemala (ECPAT).

Un cuarto en un hotel de paso puede conseguirse por 30 pesos. En promedio, el servicio se cobra a 150 pesos. Y como siempre, las razones, son la falta de empleo o empleos mal remunerados en sus lugares de origen.

Hasta ahí dejamos ese tema para entrar de lleno a las acciones gubernamentales en torno a la migración en la frontera sur.

# Capítulo 3

## 3. Análisis del diseño e implementación de acciones en materia de trabajadores migratorios

Durante la última década, el tema de los trabajadores migratorios entró en la agenda pública, pero con un enfoque enmarcado en cuestiones de seguridad, más que en criterios laborales o económicos que pudieran proteger y aprovechar este motor de mano de obra en la agricultura chiapaneca.

Pero no sólo eso, la política pública para la frontera sur tuvo fuerte influencia de la política de seguridad de Estados Unidos, que a través de la llamada Iniciativa Mérida, financió una parte del proceso de regularización migratorio puesto en marcha por el Instituto Nacional de Migración desde 2008.

En realidad, el entonces presidente Felipe Calderón no hizo sino continuar con la construcción de una política de control de la frontera sur del territorio mexicano, que su antecesor Vicente Fox y sus cancilleres habían venido negociando con el gobierno de Estados Unidos, ante los constantes rumores de posibles incursiones de ciudadanos de países islámicos en territorio mexicano.

Desde 2003, la prensa de Estados Unidos y la mexicana comenzaron a dar cuenta del presunto ingreso de ciudadanos de origen iraquí que pretendían cruzar el territorio nacional para ingresar a Estados Unidos. Lo cual dio pie para iniciar una serie de negociaciones que llevarían al establecimiento de las denominadas fronteras inteligentes, controles fronterizos, intercambio de información y otras figuras.

### 3.1 Tratamiento de los Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos

En la década de los 90, la respuesta a la problemática de los trabajadores migratorios en la frontera sur de México fue una fórmula improvisada, y ambigua que se llamó Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos, pero que en realidad no era más que una forma migratoria, desprovista de aspectos tales como acceso a servicios de salud y educativos, así como prestaciones. Además no tenía un periodo de implementación y evaluación.

En 1997, el gobierno mexicano comenzó a otorgar la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA) la cual permitía sólo el paso de guatemaltecos exclusivamente al estado de Chiapas, para laborar en actividades agrícolas (café, plátano, papaya y otros cultivos) misma que dejó de entregarse en 2008 y que era válida por un año con entradas y salidas múltiples. Con esta medida, se documentaron entre 25 mil y 70 mil trabajadores, por año. En 10 años no se presentó ninguna otra medida que incluyera a los trabajadores migratorios.

En 2006, el presidente Felipe Calderón anunció la puesta en marcha del Programa de Reordenamiento de la Frontera Sur, que nunca fue presentado formalmente.

La más importante fue la expedición de dos nuevas formas migratorias. En marzo de 2008, el Instituto Nacional de Migración (INM), dependiente de la Secretaría de Gobernación, publicó, en el Diario Oficial de la Federación, los acuerdos para emitir la Forma Migratoria de Trabajadores Fronterizos (FMTF) y la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL), cuyo propósito, según dijo el comunicado oficial, fue la de facilitar la documentación a los miles de extranjeros que visitan o trabajan en los estados de la región.

El acuerdo por el que se publicó la FMTF, establece que actualmente existen decenas de miles de trabajadores fronterizos guatemaltecos laborando en diferentes actividades económicas en la zona de la frontera sur mexicana sin el documento migratorio correspondiente, lo cual les coloca en situación de vulnerabilidad respecto de sus derechos laborales y humanos.

La FMTF, con vigencia de un año, permitiría el flujo temporal y estancia legal, segura y ordenada de trabajadores guatemaltecos y beliceños, para laborar en cualquier actividad lícita y honesta, siempre que exista una oferta de trabajo por parte de un empleador en las entidades federativas de la frontera sur de México.

Los requisitos son ser nacionales guatemaltecos o beliceños, tener 16 años o más, contar con una oferta de trabajo, lícita y honesta, previa por parte de un empleador mexicano para desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las

entidades de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche, no tener antecedentes penales y pagar el pago respectivo de derechos.

En tanto, que los empleadores tendrán la obligación, entre otros, de no retener los documentos migratorios del extranjero y pagarles igual sueldo que a un mexicano por trabajos y desempeños iguales, según dice un comunicado de prensa del INM.

En el mismo acuerdo, se publicó la emisión de la Forma Migratoria de Visitante Local, que tiene el objeto de establecer las reglas conforme a las cuales se otorgaron facilidades migratorias a los visitantes locales guatemaltecos que por diversas razones efectúan tránsito diario entre las poblaciones fronterizas y colindantes del extranjero.

Es de resaltar que el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012[72] sí habla de la frontera sur, pero la perspectiva se constriñe a los temas de seguridad fronteriza.

- Se atenderá especialmente el reordenamiento de las fronteras para hacer de estas regiones lugares más prósperos y más seguros. Las fronteras deben ser puertas para el desarrollo, no para la delincuencia.
- La situación en la frontera sur requiere especial atención, ya que el menor desarrollo económico en esa región crea situaciones proclives a la comisión de actos ilícitos. Se buscará que esta zona sea un ejemplo de cumplimiento de la ley, al tiempo que se respeten íntegramente los derechos humanos de todos.

[72] Datos tomados del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012, elaborado para el gobierno de Felipe Calderón.

OBJETIVO

- Salvaguardar la seguridad en las fronteras, así como la integridad y el respeto a los derechos humanos tanto de los habitantes de estas zonas, como de los migrantes.

ESTRATEGIA 1

- Integrar unidades mixtas de policía compuestas por la Policía Federal Preventiva y las policías fronterizas y estatales, para que, con el apoyo de las Fuerzas Armadas, garanticen la seguridad de los mexicanos y de todos los habitantes de la región fronteriza.
- La problemática de las fronteras en materia de seguridad requiere de la acción coordinada de los diferentes cuerpos policíacos que operan en la zona, para tener una cobertura más amplia de vigilancia y mayor capacidad de respuesta, y eliminar duplicidades. Las estrategias de seguridad fronteriza se deben enfocar a la protección de los migrantes y de la población de estas zonas, que está expuesta a grupos de contrabandistas y traficantes de personas y de drogas.

ESTRATEGIA 2

- Crear canales para el intercambio de información y de estrategias en materia de seguridad fronteriza.
- Con los países vecinos del norte y del sur se trabajará conjuntamente para afinar mecanismos de intercambio de información que permitan controlar adecuadamente el tránsito de personas entre un país y otro, para proteger los

derechos de los migrantes y, al mismo tiempo, para cerrar el paso a la delincuencia y el terrorismo internacionales.

Llama la atención, el enfoque del Plan Nacional de Desarrollo del presidente Calderón en relación a la migración centroamericana a México. La agenda sigue estando dominada por los temas de seguridad fronteriza que se impusieron tanto en México como en el resto del hemisferio a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

En la letra se habló del respeto a los derechos humanos, pero en los hechos no hubo una correspondencia en lo escrito en los programas de gobierno y la situación en que laboran los trabajadores guatemaltecos en las fincas de Chiapas.

### 3.2 Programa de la Frontera sur

Desde el inicio del sexenio del presidente Felipe Calderón, el Instituto Nacional de Migración planteó el denominado Programa de Reordenamiento para la Frontera Sur[73], que entre algunas de sus principales problemáticas mencionaba:

- Enorme porosidad de la frontera
- Complejidad de la gestión migratoria ante la diversidad de los flujos locales y trasnacionales:

[73] Información tomada del Programa de Reordenamiento de la Frontera Sur, documento elaborado por el Instituto Nacional de Migración como resultado de una amplia consulta con académicos, representantes de la sociedad civil y legisladores.

- Alto número de transmigrantes indocumentados de alta vulnerabilidad.
- Trabajadores temporales guatemaltecos en diversas actividades sin la documentación requerida, con la consecuente desprotección.
- Presencia de migrantes indocumentados menores de edad en el trabajo agrícola y el comercio informal en las zonas fronterizas.
- Insuficiencia de infraestructura y personal, en cuando a puntos de internación para la documentación y para toda la gestión de los flujos de migrantes indocumentados.
- Abusos diversos a los derechos humanos de los migrantes indocumentados y parte de los trabajadores agrícolas.
- Creciente tráfico de indocumentados y presencia en territorio nacional de organizaciones internacionales delictivas.
- Insuficiente coordinación entre dependencias de los tres niveles de gobierno.
- Corrupción en algunos miembros de las distintas autoridades que intervienen en el fenómeno migratorio.
- Falta de esquemas integrales y de coordinación que atiendan con eficiencia los diversos flujos migratorios y los riesgos a la seguridad nacional y pública.

Pero como en los casos anteriores, dicho programa no resiste el más elemental análisis metodológico desde el punto de vista de la implementación, fecha de aplicación, y evaluación. De hecho, este proyecto tuvo una serie de objetivos y algunos buenos deseos, que desde luego nunca se llevaron a cabo.

**Objetivos:**

- Facilitar la documentación de los flujos migratorios que tienen como destino temporal y definitivo los estados de la frontera sur de México

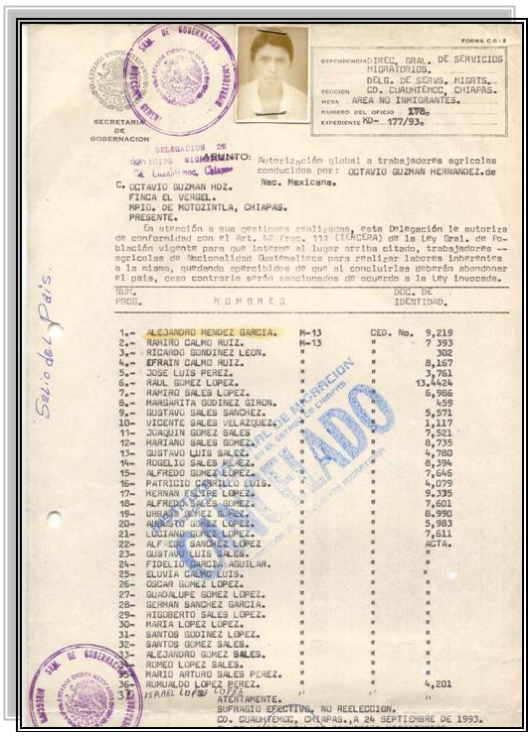
- Respetar y proteger los derechos humanos de los migrantes que se internan por la frontera sur de México, con apego a la legislación nacional y a los convenios internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito y suscribirá en esta materia.

- Contribuir a salvaguardar la seguridad fronteriza del sur del país con el fortalecimiento del control migratorio de entradas y salidas del país, la legal estancia en el mismo, el combate del tráfico y trata de personas, así como a la corrupción entre las autoridades migratorias.

- Ampliar y mejorar sustancialmente la infraestructura material y tecnológica para toda la gestión migratoria en la frontera sur de México.

### 3.2.1 Formas migratorias

Desde los años de 1970, se permitió la internación a México por medio de listas que eran firmadas y selladas por la autoridad migratoria. A continuación se pone un ejemplo de cómo se trató de documentar ese flujo migratorio.



FORMA C.O.-3

SECRETARIA DE GOBERNACION

DEPENDENCIA: DIREC. GRAL. DE SERVICIOS MIGRATORIOS.
DELG. DE SERVS. MIGRTS.
REGION: CD. CUAUHTEMOC, CHIAPAS.
MESA: AREA NO INMIGRANTES.
NUMERO DEL OFICIO: 178.
EXPEDIENTE No.: 177/93.

DELEGACION DE SERVICIOS MIGRATORIOS
C. Cuauhtémoc, Chiapas.

ASUNTO: Autorización global a trabajadores agrícolas conducidos por: OCTAVIO GUZMAN HERNANDEZ.de Nac. Mexicana.

C. OCTAVIO GUZMAN HDZ.
FINCA EL VERGEL.
MPIO. DE MOTOZINTLA, CHIAPAS.
PRESENTE.

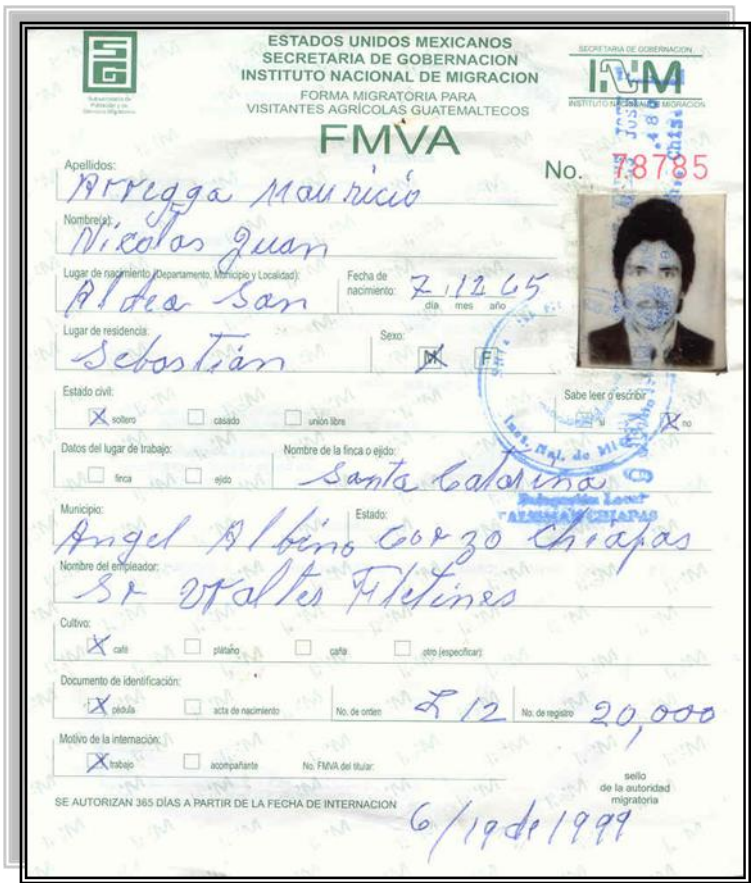
En atención a sus gestiones realizadas, esta Delegación le autoriza de conformidad con el Art. 42 Frac. III (TERCERA) de la Ley Gral. de Población vigente para que interne al lugar arriba citado, trabajadores -- agrícolas de Nacionalidad Guatemalteca para realizar labores inherentes a la misma, quedando apercibidos de que al concluirlas deberán abandonar el país, caso contrario serán sancionados de acuerdo a la Ley invocada.

| NUM. PROG. | NOMBRES | | CED. DE IDENTIDAD. | |
|---|---|---|---|---|
| 1.- | ALEJANDRO MENDEZ GARCIA. | M-13 | CED. No. | 9,219 |
| 2.- | RAMIRO CALMO RUIZ. | M-13 | " | 7 393 |
| 3.- | RICARDO GONDINEZ LEON. | " | " | 302 |
| 4.- | EFRAIN CALMO RUIZ. | " | " | 8,167 |
| 5.- | JOSE LUIS PEREZ. | " | " | 3,761 |
| 6.- | RAUL GOMEZ LOPEZ. | " | " | 13.4424 |
| 7.- | RAMIRO SALES LOPEZ. | " | " | 6,986 |
| 8.- | MARGARITA GODINEZ GIRON. | " | " | 459 |
| 9.- | GUSTAVO SALES SANCHEZ. | " | " | 5,571 |
| 10- | VICENTE SALES VELAZQUEZ. | " | " | 1,117 |
| 11- | JUAQUIN GOMEZ SALES | " | " | 7,521 |
| 12- | MARIANO SALES GOMEZ. | " | " | 8,735 |
| 13- | GUSTAVO LUIS SALEZ. | " | " | 4,780 |
| 14- | ROGELIO SALES PEREZ. | " | " | 8,394 |
| 15- | ALFREDO GOMEZ LOPEZ. | " | " | 7,645 |
| 16- | PATRICIO CARRILLO LUIS. | " | " | 4,079 |
| 17- | HERNAN ESTRE LOPEZ. | " | " | 9.335 |
| 18- | ALFREDO SALES GOMEZ. | " | " | 7,601 |
| 19- | URBAN LOPEZ GOMEZ. | " | " | 8,980 |
| 20- | AUGUSTO GOMEZ LOPEZ. | " | " | 5,983 |
| 21- | LUCIANO LOPEZ LOPEZ. | " | " | 7,611 |
| 22- | ALFONSO SANCHEZ LOPEZ | " | " | ACTA. |
| 23- | GUSTAVO LUIS SALES. | " | " | " |
| 24- | FIDELIO GARCIA AGUILAR. | " | " | " |
| 25- | CLUVIA CALMO LUIS. | " | " | " |
| 26- | CUCHA GOMEZ LOPEZ. | " | " | " |
| 27- | GUADALUPE GOMEZ LOPEZ. | " | " | " |
| 28- | GERMAN SANCHEZ GARCIA. | " | " | " |
| 29- | HIGOBERTO SALES LOPEZ. | " | " | " |
| 30- | MARIA LOPEZ LOPEZ. | " | " | " |
| 31- | SANTOS GODINEZ LOPEZ. | " | " | " |
| 32- | SANTOS GOMEZ SALES. | " | " | " |
| 33- | ALEJANDRO GOMEZ SALES. | " | " | " |
| 34- | ROMEO LOPEZ SALES. | " | " | " |
| 35- | MARIO ARTURO SALES PEREZ. | " | " | " |
| 36- | RUMUALDO LOPEZ PEREZ. | " | " | 4,201 |
| 37- | ISRAEL LOPEZ LOPEZ. | " | " | " |

ATENTAMENTE.
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCION.
CD. CUAUHTEMOC, CHIAPAS., A 24 SEPTIEMBRE DE 1993.

Sello del País.

Pero, luego, como resultado de la V Reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios México-Guatemala, celebrada el 28 de junio de 1996, y con fecha 2 de octubre de 1997, se establecieron lineamientos para la internación de trabajadores agrícolas, mediante la Forma Migratoria para Visitantes Agrícolas Guatemaltecos (FMVA). De estos actos sólo hubo un acto protocolario. En los documentos del INM no se dio seguimiento a ningún grupo de trabajo o seguimiento.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARIA DE GOBERNACION
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION
FORMA MIGRATORIA PARA
VISITANTES AGRICOLAS GUATEMALTECOS

FMVA

No. 78785

Apellidos: Arrega Mauricio
Nombre(s): Nicolas Juan
Lugar de nacimiento (Departamento, Municipio y Localidad): Aldea San
Fecha de nacimiento: 7/12/65 (día mes año)
Lugar de residencia: Sebastián
Sexo: M F
Estado civil: soltero casado unión libre
Sabe leer o escribir: si no
Datos del lugar de trabajo: finca ejido
Nombre de la finca o ejido: Santa Catarina
Municipio: Angel Albino Corzo
Estado: Chiapas
Nombre del empleador: Sr Walter Fletines
Cultivo: café plátano caña otro (especificar):
Documento de identificación: cédula acta de nacimiento
No. de orden: 2/12
No. de registro: 20,000
Motivo de la internación: trabajo acompañante
No. FMVA del titular:
SE AUTORIZAN 365 DÍAS A PARTIR DE LA FECHA DE INTERNACION 6/19 de 1999
sello de la autoridad migratoria

En el mes de agosto de 2000, se inició el Programa de credencialización de visitantes locales, lo que permitió el control electrónico de expedición de la credencial.

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
SECRETARIA DE GOBERNACION
INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACION

VISITANTE AGRICOLA FOLIO 070052006109775

KARLA ELIZABETH
---------- LOPEZ

FUND. JURIDICO
ART. 42 FRACC. III LGP
ART. 162 REGLAMENTO DE LA LGP

EXPEDIDO
D.L. TALISMAN, CHIS.
14/08/2007 No Dependientes: 0

VIGENCIA
365 DÍAS

FMVA

A partir de 2008, se emitirían las FMTF y la FMVL, las cuales tienden a tener cada vez más mecanismos de control. Incluyendo los registros biométricos que veremos más adelante.

### 3.2.2 Impulsan ley de protección a migrantes

Luego de cuatro meses de la masacre de 72 migrantes en Tamaulipas, el PRI, PAN y PRD en el Senado impulsaron, por primera vez, la creación de una Ley de Migración. En esta iniciativa se establecerían las obligaciones de las dependencias involucradas en el tema; la coordinación que debe existir entre autoridades federales y estatales; medidas de vigilancia para el personal del Instituto Nacional de Migración; penas a quien trafique migrantes indocumentados; funcionamiento de las estaciones migratorias; y el proceso para la regularización de extranjeros.

Algunos puntos que se incluyeron en la Ley y su reglamento publicados el 25 de mayo de 2011 y 28 de septiembre de 2012, respectivamente es que se reconoció la personalidad del Instituto Nacional de Migración, y se describe el procedimiento desde que un migrante es detenido y llevado a las estaciones migratorias.

Establece que para evitar los abusos de policías locales, las únicas autoridades competentes para asegurar a migrantes será personal del INM, obliga a las autoridades federales y estatales a realizar acciones concretas para la prevención, persecución y atención a los migrantes víctimas de delitos.

Pero el descontrol que ha imperado en torno a la política migratoria y la reciente ola de secuestros de migrantes propiciaron que el 24 de febrero de 2011, el Senado de la República[74] se vistiera de gloria —al menos por unas semanas— con la aprobación de una Ley Migratoria "moderna, de avanzada", que evita criminalizar a los migrantes que ingresen al país sin documentos. México debe ser el único país en el mundo con una ley que no sólo no criminaliza a los indocumentados, sino que además les concede una "visa de tránsito" por 180 días, para que puedan llegar "hasta la puerta del avión" sin tener que usar el tren que sale de Chiapas y los lleva a Veracruz. La Cámara de Diputados no tocó este tema.

### 3.2.3 Cifras

[74] Adrián Trejo, "Casi Santos", *La Razón,* 24 de Febrero de 2011

Ya con la Ley y el Reglamento de Migración y con el hecho de que desde 12 de marzo de 2008 se crea la Forma Migratoria de Trabajador Fronterizo (FMTF) y la Forma Migratoria de Visitante Local (FMVL). A diciembre de 2012, se emitieron 124 mil 001 FMTF y 365 mil 177 FMVL.

| Forma Migratoria | 2008 (marzo-dic) | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | Total General* |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Total por año | 23,035 | 166,737 | 121,090 | 93,374 | 84,942 | 489,178 |
| FMTF | 13,517 | 30,678 | 28,629 | 29 ,125 | 22,052 | 124,001 |
| FMVL | 9,518 | 136,059 | 92,461 | 64,249 | 62,890 | 365,177 |

**Fuente: Estadísticas tomadas de la página de internet del Instituto Nacional de Migración**

En la letra, nueva Ley de Migración define un esquema de protección y defensa de derechos humanos que incluye la procuración de justicia y atención adecuada para migrantes en situación de mayor vulnerabilidad (las víctimas de delitos, personas con discapacidad, niñas, niños, adolescentes y mujeres), limita las facultades en el control, verificación y revisión migratorias, elimina disposiciones que propician actos arbitrarios y sanciona violaciones cometidas por autoridades.

En este mismo espíritu, en 2011, México concretó la reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos, con la cual se elevan al más alto rango, todos los derechos humanos reconocidos en cualquier tratado internacional en la materia que haya suscrito nuestro país.

Con esta reforma se garantiza la protección de los derechos no sólo de los mexicanos, sino de toda persona que se encuentre en el territorio nacional, incluyendo a los migrantes.

Como se mencionó en este trabajo, un avance que incentiva una migración regulada es la emisión, desde 2008, de las Formas Migratorias de Trabajador Fronterizo y de Visitante Local. Es importante mencionar que frente a un contexto en el que el Estado mexicano ha modificado su enfoque y sus políticas, la nueva Ley de Migración incluyó las labores humanitarias desempeñadas por hombres y mujeres que dan protección a migrantes. Lo cual también es un avance para la defensa de los derechos de los trabajadores migratorios en la frontera sur.

Es decir, la Ley no puede imponer penas a las personas de reconocida solvencia moral, que por razones humanitarias y sin buscar beneficio alguno, prestan ayuda a las personas que se internan en el país de forma irregular. Tampoco se autoriza a las autoridades del Instituto Nacional de Migración a realizar visitas de verificación migratoria en lugares donde se albergan migrantes.

Las organizaciones realizan sus labores en un contexto dentro del cual existen situaciones de riesgo.

Lo importante es que la política migratoria sea integral y realice un proceso continuo de monitoreo que identifique los retos y que evalúe la efectividad de las acciones emprendidas, para lo cual es necesaria la recopilación precisa de datos en bases y mecanismos estadísticos.

Los esfuerzos que se han impulsado para recopilar información son valiosos y permiten reflexionar sobre la necesidad de incluir nuevas temáticas en la agenda pública de la migración; sin embargo, existen divergencias metodológicas y otros problemas identificados con los diferentes mecanismos de recopilación de datos sobre derechos humanos. Existen por ejemplo datos que no son comparables, se carece de capacidad para una recolección sistemática y falta una coordinación centralizada de las bases de datos.

Al respecto el entonces subsecretario de Población, Migración y Asuntos Migratorios, René Zenteno, concluyó que es necesario un observatorio de derechos humanos que permita obtener y actualizar datos relacionados con las violaciones a los derechos humanos, y que al mismo tiempo, evalúe el impacto de las políticas relacionadas con los mismos[75].

### 3. 4 Registros biométricos

Es de destacar que los trabajadores fueron incluidos en la serie de acciones que se llevaron a cabo con el patrocinio de la Iniciativa Mérida. La más importante es la incorporación en el Reglamento de la Ley de Migración del requisito de recabar registros biométricos a los migrantes provenientes de Centroamérica.

[75] Intervención del Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, René Zenteno, en la Audiencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el Seguimiento de la visita a México de la Relatoría sobre derechos de los migrantes, realizada en Washington, Estados Unidos, el 27 de octubre de 2011.

En su artículo 35, el Reglamento dice que los titulares de una tarjeta válida y vigente de visitante trabajador fronterizo tienen el derecho, entre otros, de realizar actividades remuneradas en las entidades federativas establecidas, solicitar el ingreso de su cónyuge y de sus hijos.

Además tienen la obligación, según el artículo 36, de ingresar y salir del territorio nacional, únicamente por los puntos de internación terrestre autorizados de manera oficial y de proporcionar "información biográfica y biométrica que permita identificarlo plenamente y requisitar su solicitud de trámite".

Es de mencionar que el 4 de noviembre de 2011, el embajador de Estados Unidos en México, Anthony Wayne, entregó al INM cuatro kioscos biométricos que serían utilizados en puestos de revisión de la frontera sur de México. El equipo, destacaron los medios, fue aportados por EU en el marco de la Iniciativa Mérida.

En un comunicado, la Secretaría de Gobernación explicó que los dispositivos permiten a los agentes de migración mexicanos verificar con certeza la identidad de los visitantes y trabajadores temporales extranjeros. "Estamos seguros que la cooperación que hemos logrado con los EU nos llevará a tener fronteras cada vez más seguras y ordenadas", indicó en la ceremonia el comisionado. [76]

Las notas del día indicaron que con recursos de 58 millones de dólares, el programa de biométricos ayudará a construir una fuerte red tecnológica para identificar a personas que entran a México por la frontera sur, así como reconocer

[76] http://www.informador.com.mx/mexico/2011/335242/6/entrega-eu-a-mexico-equipo-biometrico-para-reforzar-frontera-sur.htm, consultado el 11 de marzo de 2013

a individuos en estaciones migratorias que representen un peligro a la seguridad nacional.

### 3.4. 1 Propuestas internas para la frontera sur

Durante la 25 Conferencia Nacional de Procuración de Justicia, procuradores de justicia de todo el país casualmente plantearon la creación de Cédula biométrica de Identificación de Extranjeros, sobre todo para de quienes ingresen por la frontera sur, como medida de identificación en la comisión de delitos.

Esta herramienta permitiría a las instituciones de procuración de justicia aportar mayores elementos para dar certeza a los procesos de investigación del Ministerio Público respecto a la probable comisión de ilícitos donde participen ciudadanos extranjeros. El procurador de Justicia de Chiapas, Raciel López dijo que sólo en la línea esta fronteriza hay 54 cruces informales, por ello es necesario saber quiénes están entrando a nuestro país.[77]

### 3.5 Políticas públicas propuestas por el gobierno de Chiapas

El gobierno de Chiapas, de Juan Sabines Guerrero, ocupó parte de su mandato en promover acciones a favor de los jornaleros guatemaltecos, al crear la Secretaría del Trabajo, la Dirección de Atención al Migrante y la Fiscalía Especial de Atención al Migrante, además de que hay una coordinación plena con la Secretaría del

[77] "México solicitará datos biométricos a extranjeros", *El Economista*, 1 de septiembre de 2011.

Trabajo Federal y el Instituto Nacional de Migración para, en teoría, efectuar inspecciones constantes. Incluso en 2011, informó que 17 fincas cafetaleras recibirán la certificación de “libres de trabajo infantil”, creado por su gobierno para erradicar el trabajo infantil.

En noviembre de 2011, anunció la inauguración de la Séptima Agencia del Ministerio Público Especializada En Delitos Contra Inmigrantes en Chiapas. Ante defensores de derechos humanos, cónsules centroamericanos y autoridades de los tres niveles de gobierno, el procurador Raciel López Salazar encabezó la inauguración de la séptima agencia del Ministerio Público Especializada en Atención a Delitos Cometidos en contra de Inmigrantes, ubicada en el municipio de Ciudad Hidalgo. Durante este Importante acto, el Procurador General de Justicia del Estado destacó que en el marco de las políticas dirigidas a la protección de los derechos humanos de los migrantes que impulsa de forma decidida el entonces gobernador Juan Sabines Guerrero, “hoy Chiapas se ha convertido en ejemplo a nivel nacional, al contar con la Fiscalía especializada única en su tipo”.

Este compromiso y vocación inquebrantables, dijo, han sido objeto del reconocimiento de los gobiernos de Honduras, El Salvador y Guatemala, así como de la Organización Internacional para las Migraciones y Organismos No Gubernamentales defensores de los derechos humanos. Con la agencia

especializada en Ciudad Hidalgo suman siete en todo el territorio estatal, luego de la apertura en Tapachula, Huixtla, Arriaga, Comitán, Palenque y Tuxtla Gutiérrez.

Sin embargo, la Unión Nacional de Organizaciones Regionales Campesinas Autónomas (UNORCA) denunció en octubre de 2012, ante varios medios de comunicación, que los jornaleros vivían en condiciones de esclavitud.

La Unión, en voz de su dirigente Olegario Carrillo Meza, acusó al entonces gobernador Juan Sabines Guerrero de solapar y hasta fomentar esa situación.

Los prestadores de servicios locales se han quejado en múltiples ocasiones de que disminuyó el comercio local con la implementación de las formas migratorias. El empresario Miguel Reyes del Pino ha denunciado que se registró disminución del 50 por ciento en el turismo local, nacional y centroamericano, debido a la implementación de medidas tan restrictivas. Además denunció que además el sistema para emitir la FMVL y la FMTF estuvo caído.

### 3.6 Propuesta para el diseño de una política pública

Más allá de las políticas estrictamente constreñidas a los aspectos de seguridad, cabría retomar algunas de las propuestas formuladas por Hugo Ángeles para dignificar la situación de los trabajadores migratorios asentados en México. Esto

durante el foro nacional: Las políticas de población en México Programa Nacional de Población 2008-2012. Debates y propuestas:[78]

1. Incentivar la presencia de autoridades laborales. Ante la precariedad de los empleos y las violaciones a los derechos laborales que sufren los trabajadores guatemaltecos en la frontera sur es indispensable que exista una mayor presencia de las autoridades laborales mexicanas en esta región.

2. Impulsar los trabajos de la comisión ad hoc sobre los trabajadores agrícolas. En el caso particular de los trabajadores agrícolas guatemaltecos que laboran en Chiapas, la Comisión Binacional ad hoc debe impulsar acciones que incidan directamente en el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo de este flujo migratorio, en el cual hay presencia de grupos vulnerables que necesitan atención básica en salud, educación y alimentación.

3. Atender necesidades de niños, niñas y adolescentes migrantes. Es imprescindible que el gobierno mexicano desarrolle acciones en coordinación con los gobiernos locales y con organismos internacional que atiendan las principales de los niños, las niñas y los adolescentes migrantes, en especial de aquellos menores trabajadores que laboren en distintas actividades en la frontera sur de México.

[78] http://www.conapo.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=368&Itemid=372, consultado el 3 de octubre de 2011.

4. Promulgar el reglamento de la Ley de Migración acorde a los tiempos actuales. Es necesario impulsar una ley que tenga como sustento el reconocimiento al derecho universal a migrar. Sin menoscabo de la soberanía e interés nacionales es indispensable que la nueva ley tenga como marco normativo las convenciones internacionales que el gobierno mexicano ha suscrito, y que se inspire en el respeto a los derechos fundamentales de los migrantes.

5. Trabajar hacia una cultura de la migración. Resulta imprescindible que las acciones de control de la migración en la frontera sur se guíen por el respeto a los derechos humanos de los migrantes. Desde el gobierno y la sociedad misma deben impulsarse acciones que destaquen los aspectos positivos de la migración para el desarrollo de la humanidad. En todo caso, la migración no sólo en la frontera sur, sino en todo el país, se produce esencialmente porque en los lugares de origen no existen las condiciones para que el migrante y su familia tengan una vida digna.

6. Profesionalizar los servicios migratorios. La participación de distintos órdenes de autoridad en el control de la migración tiene implicaciones negativas. La colaboración de múltiples instancias provoca corrupción y actuación discrecional en la frontera sur. Por ello, es necesario que el servicio que prestan las autoridades migratorias mexicanas tengan un carácter más profesional, lo cual también demanda mayores recursos, pues

las acciones que se han realizado anteriormente para el mejoramiento de los servicios migratorios han sido insuficientes.

# Capítulo 4

## 4. ¿Políticas públicas o acciones de gobierno?

A lo largo de la presente investigación ha quedado de manifiesto que si bien existen decisiones de gobierno que involucran a la migración de la frontera sur, se detecta un problema en el diseño de políticas públicas destinadas a resolver la problemática aquí expuesta, o bien sus resultados son muy tenues y no han modificado visiblemente la situación de los trabajadores agrícolas guatemaltecos que laboran en las fincas cafetaleras del Soconusco.

Si retomamos el concepto de política pública ofrecido por Luis Aguilar Villanueva, en el sentido de que una "política pública no es la gran decisión en la cúspide del Estado, sino una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales"[79] y añadimos sus requisitos como decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes, concedemos que en esta perspectiva no se puede hablar de políticas públicas -en torno a lo expuesto en esta investigación-, sino simple y llanamente de decisiones de gobierno relacionadas con la migración en la frontera sur.

[79] Luis F. Aguilar Villanueva (Comp.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pág. 32.

En realidad nunca se ha tenido un programa de trabajadores temporales ni siquiera algún mecanismo para proveer de forma sistemática, ordenada y segura de trabajadores a las fincas.

Si bien la Ley de Migración habla de los derechos de los migrantes, sin especificar trabajadores, transmigrantes o emigrantes, esa legislación no constituye por sí misma una política pública.

Hasta la fecha no hay coordinación ni autoridades encargadas de la solución eficiente de diversos asuntos relacionados con, por ejemplo, el envío-recepción de trabajadores, atención de trabajadores enfermos y/o accidentados en el trabajo, al pago de licencias médicas e indemnizaciones por accidentes no laborales, a la repatriación prematura en caso de necesidad y a la transferencia de trabajadores entre fincas.

Las decisiones que hasta hoy se han tomado son paliativas y no cumplen con requisitos de diseño, inscripción en la agenda pública e implementación. Y no se diga de la implementación, como una etapa en que las organizaciones públicas, o en su caso el grupo o grupos afectados, ejecutan la política dictada.

La naturaleza de las políticas públicas consiste en solventar necesidades públicas por tanto en esta etapa es donde se confronta el diseño inicial cuando se fijaron los objetivos que se pretendían alcanzar. El éxito depende de, entre otros, de la mejor oportunidad para implementarla. La última parte del proceso, la evaluación, simplemente es inexistente.

El marco regulatorio en materia migratoria, puesto en marcha en 2012, no ha tenido impactos en el tema que nos ocupa. De hecho, las decisiones que se tomaron para el diseño de la política migratoria respondieron más a criterios de seguridad que a otros factores.

Se puede afirmar que respondieron más a una necesidad de vigilar la frontera sur y regularizar el flujo migratorio que a intereses económicos o laborales de la región. La pieza clave que apresuró al gobierno mexicano a tomar este camino, fue, sin lugar a dudas, la Iniciativa Mérida.

Y es que elaborar un programa implica un compromiso fuerte de la dependencia pública o en su caso de todo un gobierno para atender problemas o demanda, significa que conocen, esperan y creen que las condiciones iniciales que se prevén establecer, desatarán acciones que acarrearán consecuencias que mitigarán o resolverán las causas o las consecuencias del problema.

Una buena formulación o concepción de la acción gubernamental traerá como resultado una implementación que asegurará los resultados esperados.

El proceso de implementación tiene que ser analizado como el resultado de la elaboración de tres imperativos: “La consideración del propósito legal, la racionalidad instrumental que anima a los burócratas y a la expectación que despierta a acción concertada que exige consenso”.[80]

[80] Pedro H. Moreno, Exposición Crítica de los enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas,

## 4.1 Influencia de la Iniciativa Mérida en la política migratoria mexicana para la frontera sur

Durante los sexenios de Vicente Fox y Felipe Calderón, la política migratoria mexicana paulatinamente se convirtió en el rehén de las decisiones de la Casa Blanca, que con la Iniciativa Mérida desarrolló una ambiciosa estrategia migratoria en la frontera sur mexicana y de control en los principales aeropuertos para utilizar este territorio como una segunda frontera y poder focalizar una posible incursión de su amenaza número uno: el terrorismo.

Si bien, el pasado 29 de abril de 2011, la Cámara de Senadores aprobó una Ley Migratoria, la primera en su tipo, luego de que el fenómeno migratorio estuvo regulado por la Ley General de Población, publicada en 1974, aún se desconocen los efectos que podría tener ese instrumento que bien podría considerarse más producto de la coyuntura que de un verdadero análisis legislativo, luego del desastre y el descrédito de México ante el asesinato de 72 migrantes centroamericanos en San Fernando, Tamaulipas ocurrido el 26 de agosto pasado de 2010.

Los cables difundidos en 2011 por el sitio Wikileaks revelan ampliamente los niveles de injerencia y la influencia del gobierno de Estados Unidos en las áreas de seguridad y migratoria en México.

Durante décadas, la política mexicana se había caracterizado por un fuerte nacionalismo que hacía rechazar cualquier decisión que oliera mínimamente a intervención yanqui. Una entrevista concedida por el ex embajador de Estados Unidos en México, Jeffrey Davidow al Universal el pasado 29 de mayo de 2011, da cuenta de ese importante cambio y apertura del gobierno de extracción panista para aceptar la colaboración internacional.[81]

"Jeffrey Davidow reconoce que si hace 10 años alguien le hubiera dicho el nivel de cooperación que actualmente han alcanzado Estados Unidos y México, simplemente no lo hubiera creído. El embajador Davidow presentó sus cartas credenciales al entonces presidente Ernesto Zedillo en Palacio Nacional. En aquellos años la relación bilateral pasaba por uno de sus peores momentos. La desconfianza mutua imperaba. Fuerzas muy importantes en ambos países se oponían a cualquier tipo de cooperación y por si fuera poco, su país había realizado una operación encubierta en México en contra del lavado de dinero sin avisar al gobierno mexicano. Había una tormenta perfecta. En Estados Unidos, agencias como el FBI y la DEA, además del Congreso tenían una actitud hostil hacia México."

[81] Carlos Benavides, "Increíble, relación bilateral: Davidow", *El Universal*, 28 de mayo de 2011, primera plana.

## 4.2 Amenaza terrorista

Tres años después de los atentados del 11 de septiembre del 2001 al World Trade Center, los periódicos más influyentes de Estados Unidos comenzaron alertar sobre el riesgo de que la frontera con México se convirtiera en la puerta de entrada a posibles terroristas. Esta voz de alarma, fundamentada en la supuesta detención de varios ciudadanos iraquíes, por autoridades mexicanas, dio paso al inicio de una serie de negociaciones entre el gobierno Mexicano y Estados Unidos que derivaron en lo que ahora se conoce como la Iniciativa Mérida.

## 4. 3 Los atentados del 11 de septiembre transforman la agenda bilateral

Luego de expresar su solidaridad el gobierno de Vicente Fox empezó a implementar todo tipo de cooperación con Washington en torno a la "seguridad"; de hecho, horas después de los atentados, México selló sus fronteras. Desde entonces nuestro país también empezó una mayor coordinación para el monitoreo de extranjeros –sobre todo musulmanes– y vigilancia de puertos de entrada, fronteras y tránsito aéreo con sus contrapartes en Washington.

México prometió a políticos estadunidenses que se dedicaría a "asegurar" la frontera con Estados Unidos y ante una creciente presión desde Washington transformó el tema fronterizo y de la migración en asunto de "seguridad nacional". Y así, a partir del 11-S, la relación bilateral se transformó.

En las siguientes reuniones entre los entonces presidentes Vicente Fox y George W. Bush, todo giraba en torno al tema de seguridad, y elaboraron acuerdos que incluso convirtieron la tan elogiada zona de libre comercio del TLC, en una zona de seguridad de América del Norte que sería bautizada bajo el nombre de Asociación de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN) en 2005.

Sin embargo, el gobierno de Bush, bajo la repetida justificación de seguridad, decidió militarizar su frontera sur e instaló más equipo electrónico, construyó un muro fronterizo y desplegó más agentes de seguridad incluida la Guardia Nacional, algo que continúa en la presidencia de Barack Obama.

Con la declaración de la guerra del presidente Felipe Calderón contra el narcotráfico y la detonación de la ola de violencia extrema en el país vecino, la relación dio otro giro. México pasó de pronto de ser "socio" en la lucha antiterrorista, a "víctima" de la violencia "terrorista" del narcotráfico.

Bajo el rubro de la Iniciativa Mérida, esta óptica se hizo extensiva a Centroamérica. La relación con Estados Unidos hoy gira cada vez más en torno a las definiciones de la visión estratégica estadunidense que se aplica a la gran mayoría de países del mundo, y donde casi todo es percibido como una posible "amenaza" a la seguridad estadunidense.

La violencia y las drogas en México, hasta los migrantes, se perciben como graves "amenazas" potenciales a la seguridad nacional estadunidense por Washington. Las

consecuencias del 11-S, como lo "aprendido" en la respuesta bélica estadunidense, definen ahora la relación bilateral.[82]

Jorge Bustamante, especialista en temas migratorios y ex presidente del Colegio de la Frontera Norte, expuso, a propósito del 10 aniversario del 11 de septiembre, que se han perfeccionado las medidas preventivas para actos de terroristas en EU y sólo nos queda creerles. [83] Bustamante aseguró que después de los ataques del 11-S cambio en la vida fronteriza. La frontera cambio de ser una línea que dividía a una línea que separa. Los intercambios transfronterizos se transformaron por el endurecimiento en los controles de los flujos migratorios de Estados Unidos. Esto se tradujo a nuevas actitudes, que incluyeron expresiones de racismo, intolerancia y xenofobia que no había sido características de la vida transfronteriza.

Estados Unidos injirió en las políticas públicas, no así los recursos. De acuerdo con el Quinto informe de Labores de la Secretaría de Relaciones exteriores advirtió que Estados Unidos sólo había erogado 45 por ciento del presupuesto asignado desde 2008 a nuestro país mediante la Iniciativa Mérida[84].

Hasta agosto de 2011 la Casa Blanca había entregado aproximadamente 460 millones de dólares de los mil 400 millones originalmente asignados. Esa cifra

[82] David Broks, "México, objetivo de EU para expandir su guerra contra el terrorismo", *La Jornada,* 7 de septiembre de 2011.

[83] Entrevista Jorge Bustamante, 9 de septiembre con *Formato 21.*

[84] Roxana González, "Fluye a cuentagotas dinero de Plan Mérida", El Financiero, 21 de septiembre de 2011, primera plana.

aumentó a 612 millones de dólares con la entrega en ese mismo mes de tres helicópteros Black Hawk tipo UH 60M a la Secretaría de Marina Armada de México. El informe destacó que el gobierno estadounidense había comprometido a entregar el equivalente a 500 millones de dólares en equipo capacitación y tecnología antes de que termine el año 2011 con lo que se habrían entregado 860 millones de dólares equivalentes a 61 por ciento del total de los fondos asignados para la Iniciativa Mérida. Los recursos de acuerdo con el documento se tradujeron en ocho helicópteros Beü 412 para la Secretaría de la Defensa Nacional, tres helicópteros Black Hawk para la Secretaría de Seguridad Pública, 18 camionetas con equipo de inspección no intrusiva para la Secretaría de Seguridad Pública SSP y el Servicio de Administración Tributaria, seis laboratorios de balística IBIS y 13 camionetas blindadas para la Procuraduría General de la República PGR

Además en equipo para procesamiento migratorio para el Instituto Nacional de Migración, 318 equipos para el sistema de control de confianza para diversas dependencias, 43 escáneres de inspección no intrusiva para la Secretaría de la Defensa Nacional y 97 binomios caninos para la Secretaría de Seguridad Pública el Servicio de Administración Tributaria, entre otros.

También se incluyó la formación de poligrafistas para el sistema de control de confianza de varias dependencias y certificación de personal encargado de tratamiento en los Centros Nueva Vida del Consejo Nacional contra las Adicciones de la Secretaría de Salud.

## 4. 4 Influencia de EU en las políticas públicas

En 2001, el gobierno del entonces presidente de Estados Unidos, George Bush, realizó una reorganización administrativa que reflejaba su preocupación por una posible amenaza terrorista. Así, el 1 de octubre de 2002, creó el Comando de América del Norte, dependiente del Departamento de la Defensa, y el 1 de marzo de 2003, instituyó el Departamento de Seguridad Interior, que reunifica a varias agencias encargadas de la seguridad de Estados Unidos. Al mismo tiempo, el congreso estadounidense emitió, el 26 de octubre de 2001, la llamada Ley Patriota (Patriot Act) que ampliaba las facultades de vigilancia del gobierno dentro y fuera del territorio.

Asimismo, en el ámbito exterior, el gobierno del presidente George Bush, también buscó reforzar su seguridad frente a posibles atentados terroristas. De esta forma, el 21 de diciembre de 2001, firmó con su contra parte canadiense un “acuerdo de frontera inteligente”, para facilitar el flujo de bienes y personas que ingresaran a Estados Unidos de manera legal y restringir la entrada de productos y personas ilegales, de decir frenar a posible terroristas.

Unos meses después, el 22 de marzo de 2002, el gobierno de Estados Unidos firmó con el presidente Vicente Fox un acuerdo similar con México con lo cual claramente reforzaba su perímetro de seguridad frente a amenazas terroristas provenientes de sus fronteras próximas.

Durante los años posteriores al 11 de septiembre, una preocupación constante de la Casa Blanca ha sido la de que terroristas de Al Qaeda ingresen a Estados Unidos

desde México. Y que a su vez, los terroristas entren a México por la frontera sur, desde Centroamérica.

A pesar de que esa posibilidad no ha sido confirmada, ha habido algunas versiones periodísticas que han especulado al respecto e incluso algún reporte interno de la Cámara de Representantes estadounidense llegó a afirmar que se habían detectado miembros de Hezbollá ingresando a Estados Unidos con indocumentados mexicanos[85].

Ante este panorama, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá firmaron el primer gran acuerdo en materia de seguridad y así el 23 de marzo de 2005, se nació en Wako, Texas, la Alianza para la Seguridad y la Prosperidad de América del Norte. Dicho acuerdo busca promover la prosperidad de América del Norte a través de un movimiento más eficiente de personas, bienes y servicios entre los tres países dentro de un marco de protección contra terroristas y otros criminales, así como contra desastres naturales comunes.

Entre otros aspectos, el ASPAN estaba destinado a:

- Instrumentar estrategias comunes en materia de seguridad fronteriza de viajeros y bienes y bioprotección.
- Mejorar la protección de la infraestructura crítica e instrumentar criterios comunes de respuesta ante emergencias.

[85] Jorge Chabat, *Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos en busca de la confianza perdida*, en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande (coordinadores), *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?,* México, UNAM, 2009, pp 25-36.

- Intensificar y modernizar la seguridad aérea y marítima
- Mejorar los mecanismos de cooperación en materia de inteligencia.

La preocupación de Estados Unidos por reforzar la seguridad en México para prevenir acciones terroristas en su territorio no es reciente y ha constituido una constante en la relación bilateral desde 2001. En 2007, ambos países iniciaron las negociaciones de la Iniciativa Mérida para reforzar la capacidad del gobierno mexicano para hacer frente a las amenazas comunes. Por separado, la ola de narcotráfico y la violencia fronteriza ha sido un factor que contribuyó al lanzamiento de la Iniciativa Mérida.

Sólo por mencionar, aunque no es materia de este estudio, desde el inicio de su gobierno, el presidente Vicente Fox desarrollo una estrategia de combate al narcotráfico que se centro en el arresto de los líderes de los principales cárteles de la droga. Estrategia propició un desequilibrio entre las diferentes bandas del narcotráfico, lo cual alimentó una guerra entre el Cártel de Sinaloa y el Cártel del Golfo y lugar de paso de una buena parte del comercio legal entre México y Estados Unidos: Nuevo Laredo.

Esto llegó a tal nivel que incluso el entonces embajador de Estados Unidos en México, Tony Garza, envió una carta de protesta al secretario de Relaciones Exteriores de México, Ernesto Derbez, en la cual se quejaba de que "la lucha cada vez mayor entre elementos de los cárteles de la droga ha traído como consecuencia aumentos drásticos en asesinatos y secuestros". [86]

[86] "Carta del embajador Antonio O. Garza", *El Universal,* 27 de enero de 2005.

Durante el encuentro que sostuvieron los presidentes Felipe Calderón y George W. Bush en marzo de 2007 en Mérida, establecieron como una prioridad urgente la ampliación de la cooperación bilateral y regional para alcanzar estos objetivos compartidos cruciales. Y así nació este instrumento.

La meta común, según la Secretaría de Gobernación, sería maximizar la eficacia de nuestros esfuerzos en la lucha contra las organizaciones criminales así como para detener el narcotráfico (incluyendo el de precursores químicos); el tráfico de armas, las actividades financieras ilícitas, tráfico de divisas y de personas. La iniciativa Mérida representa un nuevo y más intenso nivel de colaboración que marca el comienzo de nueva etapa en nuestra cooperación bilateral que caracteriza la sólida relación que existe entre ambos países.

La Iniciativa Mérida completará acciones específicas para:

- Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en México;
- Reforzar los esfuerzos internos de procuración de justicia en Estados Unidos;
- Y, ampliar la cooperación bilateral y regional dirigida a la amenaza que representa la delincuencia transnacional organizada.

México fortalecería sus capacidades operacionales para combatir más eficazmente a los narcotraficantes y al crimen organizado; Estados Unidos intensificaría sus esfuerzos para enfrentar todos los aspectos relacionados con el tráfico de drogas (incluyendo demanda de drogas) y continuará combatiendo el tráfico de armas y de dinero en efectivo hacia México. Los dos países aumentarían la cooperación, la

coordinación y el intercambio de información para combatir a las organizaciones criminales en ambos lados de la frontera.

Para incrementar las capacidades operativas de las dependencias e instituciones mexicanas, las estrategias incluyen una renovada transferencia de equipo y recursos técnicos, de acuerdo con las normas correspondientes de transparencia y rendición de cuentas en ambos países. Asimismo, las estrategias incluyen programas de capacitación e intercambio de expertos, pero no contemplan el despliegue de personal militar estadounidense en México.

### 4.5 Aplicación en el ámbito migratorio mexicano

Bajo estos argumentos, Estados Unidos encontró la forma de injerir e políticas internas y desarrollar un esquema de vigilancia de la frontera sur mexicana. Dicho de otra manera, las políticas públicas que desarrolló México en los años recientes, relacionadas en la frontera sur, estuvieron permeadas, diseñadas y financiadas por Estados Unidos.

La Iniciativa Mérida se concentró en tres aspectos específicos: equipamiento, tecnología y entrenamiento[87], que se aplicaron sobre todo en aeropuertos y en la frontera sur.

[87] Información obtenida de entrevistas con funcionarios migratorios.

La Iniciativa nunca fueron cheques en dólares. Pero por lo que respecta al Instituto Nacional de Migración, la aportación de Estados Unidos es de 28.5 millones de dólares.

Esta cantidad se englobó en cuatro rubros.

1. El primero tiene que ver con la verificación de documentación migratoria y todo lo que tenga que ver con el software y la tecnología para registro de entradas y salidas por la frontera sur, en Talismán Casa Roja, donde ya se está haciendo la entrega de las Formas Migratorias para Trabajadores Fronterizos y para Visitantes Locales.
    a. La verificación de documentos y software especial, para ello se montó un laboratorio de documentos falsos y con el proyecto de instalarlos en cada una de las entidades federativas, que estén conectados a nivel central para aumentar la seguridad. (Aunado a un ambicioso complemento de capacitación a los agentes ubicados en aeropuertos, con personal de la embajada de EU, para la detección de documentos falsos).
2. El segundo proyecto tiene que ver con el fortalecimiento del Sistema Integral de Operación Migratoria, el famoso SIOM, que permitiría la automatización de registro de los procesos migratorios en el país. Además del Sistema de Alertas Migratorias que cubriría, desde 2008, el 100 por ciento de puntos de internación.

3. El tercer programa es la digitalización. La digitalización incluiría formas, permisos y expedientes migratorios, por punto de expedición y de captura. Las Formas Migratorias, la FM3 y la FM2, serían sustituidas por una electrónica. Y los cambios de calidad o de característica migratoria se van a hacer todos a partir de un sustento electrónico con información y actualización en tiempo real, que es uno de los elementos más importantes de la incorporación tecnológica. Mediante una robusta plataforma tecnológica e informática, que concentra almacena actualiza y verifica automáticamente los datos de los extranjeros, esto va a servir para facilitar y para hacer mucho más expedita la tramitación de cualquier tipo de permiso, de cambios de prórrogas, de refrendos, en la regulación de estancia en el país para todos los extranjeros.
4. Y el último proyecto es el equipo de rescate y comunicación, así como, así como el entrenamiento para los Grupos BETA; o sea, para los Grupos de Protección a Migrante. La intención es que se pueda incluso montar una Academia de Entrenamiento para los Grupos de Protección a Migrantes en el país y además todo lo que tiene que ver con los equipos de rescate y equipos de comunicación.

# CONCLUSIONES

La naturaleza de las políticas públicas consiste en solventar necesidades públicas y su éxito depende de la mejor oportunidad para implementarlas.

A lo largo de la presente investigación ha quedado de manifiesto que si bien existen decisiones de gobierno que involucran a la migración de la frontera sur, se detecta un problema en el diseño de políticas públicas para mejorar la situación de los trabajadores agrícolas guatemaltecos que laboran en las fincas cafetaleras del Soconusco.

Las acciones de los gobiernos de extracción panista, Vicente Fox y Felipe Calderón, así como del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Peña Nieto, no cumplen enteramente con los requisitos de una política pública, tomando como base la definición ofrecida por Luis Aguilar Villanueva, en el sentido de que una "política pública no es la gran decisión en la cúspide del Estado, sino una serie compleja de decisiones en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y de las instancias gubernamentales".

No cumplen con los requisitos de incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. En este perspectiva no se puede hablar de políticas públicas.

En realidad nunca se ha tenido un programa de trabajadores temporales ni siquiera algún mecanismo para proveer de forma sistemática, ordenada y segura de trabajadores a las fincas.

Hasta la fecha no hay coordinación ni autoridades encargadas de la solución eficiente de diversos asuntos relacionados con, por ejemplo, el envío-recepción de trabajadores, atención de trabajadores enfermos y/o accidentados en el trabajo, al pago de licencias médicas e indemnizaciones por accidentes no laborales, a la repatriación prematura en caso de necesidad y a la transferencia de trabajadores entre fincas.

Las decisiones que hasta hoy se han tomado son paliativas y no cumplen con requisitos de diseño, inscripción en la agenda pública e implementación. Aunque existe la Ley de Migración, su contenido no se ha reflejado en la realidad.

El marco regulatorio en materia migratoria, puesto en marcha en 2012, no ha tenido impactos en el tema que nos ocupa. De hecho, las decisiones que se tomaron para el diseño de la política migratoria respondieron más a criterios de seguridad que a otros factores.

Se puede afirmar que respondieron más a una necesidad de vigilar la frontera sur y regularizar el flujo migratorio que a intereses económicos o laborales de la región.

La pieza clave que apresuró al gobierno mexicano a tomar este camino, fue, sin lugar a dudas, la Iniciativa Mérida.

Lo que se puede observar es que existe un problema de diseño de la política pública, en la estructura organizativa que ejecute lo relativo a los derechos de los trabajadores agrícolas guatemaltecos, no hay condiciones para que exista.

Y hay una total indefinición en aspectos tales como presupuesto, recursos humanos y programas que podrían derivarse de la ley.

El tema de alguna forma ha entrado en la agenda pública, ya lo hemos mencionado, pero enmarcado en cuestiones de seguridad, más que en la defensa de los trabajadores. La migración de trabajadores guatemaltecos hacia las fincas cafetaleras del Soconusco, Chiapas fue ancestralmente un asunto relegado, sujeto a decisiones coyunturales y de corto plazo.

Si bien en 1997, se implementó el Programa de Trabajadores Temporales Agrícolas Guatemaltecos, dicha medida no resiste el más elemental análisis metodológico, de las características y gravedad del problema a resolver, del tipo de programa gubernamental y de los plazos fijados para su realización.

De modo que los migrantes guatemaltecos continuaron laborando en condiciones sumamente precarias y siendo reclutados por la figura de enganchadores sin mayor intervención del Instituto Nacional de Migración.

La siguiente gran medida que se tomó en relación a este sector fue la emisión en 2008, por parte del Instituto Nacional de Migración, de las denominadas Formas

Migratorias para Trabajadores Fronterizos, cuya puesta en marcha estuvo más enfocada a aspectos de seguridad que a una defensa de estos trabajadores.

Al igual que en el antecedente anterior, la FMTF no es un programa de trabajadores temporales y su aplicación tampoco resiste el más elemental análisis desde la perspectiva de la implementación, el impacto y la evaluación.

Con la nueva FMTF se documentaron desde el 12 de marzo de 2008 hasta diciembre de 2012, un total de 124 mil 001 trabajadores migratorios.

De lo que sí fue acompañada la FMTF fue de una serie de acciones que se llevaron a cabo con el patrocinio de la Iniciativa Mérida. La más importante fue la incorporación del requisito de recabar registros biométricos a los migrantes provenientes de Centroamérica, incluidos los trabajadores.

Dicho de otra manera, se les comenzó a fichar, es decir someterlos a un proceso de documentación que incluye perfil como nombre, edad, origen, fotografía y registro de iris y huella digital. Incluso esta medida se incluyó en el Reglamento de la Ley de Migración donde se estableció la obligatoriedad de proporcionar "información biográfica y biométrica que permita identificarlo plenamente y requisitar su solicitud de trámite".

La Iniciativa Mérida, tan llena de secretos entre los aparatos de seguridad norteamericanos y mexicanos, entregó al INM, en noviembre de 2011, por medio del embajador de Estados Unidos en México, Anthony Wayne, cuatro kioscos

biométricos que serían utilizados en puestos de revisión de la frontera sur de México.

La propia Secretaría de Gobernación explicó que los dispositivos permitirían a los agentes de migración mexicanos verificar con certeza la identidad de los visitantes y trabajadores temporales extranjeros. “Estamos seguros que la cooperación que hemos logrado con los EU nos llevará a tener fronteras cada vez más seguras y ordenadas”.

Y es que desde los ataques terroristas a los Estados Unidos en septiembre de 2001 el gobierno de ese país se abocó a la tarea de asegurar la colaboración de sus vecinos territoriales, Canadá y México a fin de establecer una estrategia eficaz contra futuros atentados que utilizaran de plataforma las fronteras respectivas.

El 16 de abril de 2004, la prensa mexicana informó que el Consejo Binacional México-Estados Unidos le entregó al entonces presidente del Senado de la República, Enrique Jackson, el estudio "Seguridad Fronteriza México-Estados Unidos y la evolución de dichas relaciones de seguridad", cuyos puntos principales se materializaron ampliamente posteriormente.

Durante los años siguientes, el gobierno de Estados Unidos tuvo múltiples acercamientos con los gobiernos panistas para tratar de establecer estrategias en materia de seguridad, inteligencia y migratoria para frenar la posibilidad de que grupos islámicos pudieran cruzar la frontera sur mexicana hasta la frontera norte para perpetrar atentados terroristas.

Estas medidas se convirtieron en un paraguas de acciones que incluyeron tanto a los trabajadores agrícolas guatemaltecos como a los visitantes de la frontera sur y en general al flujo migratorio proveniente de la frontera sur.

Son múltiples los documentos que dan cuenta de un desmesurado interés del gobierno de Estados Unidos por controlar la frontera sur mexicana. La propia secretaria de Estado, Hillary Clinton, declaró el 11 de marzo de 2011, que Estados Unidos ayudaría a México en el fortalecimiento de su frontera sur con Centroamérica.

De esta forma, los gobiernos de Vicente Fox y de Felipe Calderón, firmaron con Estados Unidos esquemas de cooperación en materia migratoria totalmente injerencistas, cuyos impactos e intensidad sólo ha sido revelada en pequeñas gotas informativas y dispersas que de vez en cuando los diarios publican.

En el campo migratorio, la Iniciativa Mérida se concentró en tres aspectos específicos: equipamiento, tecnología y entrenamiento.

Concretamente financió lo relativo al software y la tecnología para registro de entradas y salidas por la frontera sur, en Talismán Casa Roja.

También se instaló equipo para la verificación de documentos y software especial, para ello se montó un laboratorio de documentos falsos y con el proyecto de instalarlos en cada una de las entidades federativas, que estén conectados a nivel central para aumentar la seguridad. El propio personal de la embajada de EU en México emprendió un proceso de capacitación a agentes mexicanos para la

detección de documentos falsos tanto en los filtros de la frontera sur, como de los principales aeropuertos.

Dicho de otra forma, el Instituto Nacional de Migración comenzó a aplicar un plan diseñado por Estados Unidos. Si bien no mejoraron las condiciones de los trabajadores y de los visitantes en la frontera sur, sí hubo mayores controles para saber quiénes eran y por qué razones entran al país.

La estrategia tuvo que ver también con el Sistema Integral de Operación Migratoria, el famoso SIOM, que permitiría la automatización de registro de los procesos migratorios en el país. Además del Sistema de Alertas Migratorias que cubriría, desde 2008, el 100 por ciento de puntos de internación.

Se puso en marcha una robusta plataforma tecnológica e informática, que concentra almacena actualiza y verifica automáticamente los datos de los extranjeros, para hacer mucho más expedita la tramitación de cualquier tipo de permiso, de cambios de prórrogas, de refrendos, en la regulación de estancia en el país para todos los extranjeros. Se puede concluir puede concluir que en gran medida la política migratoria, por lo menos para la región sur, fue moldeada por Estados Unidos.

Las condiciones de los jornaleros agrícolas no mejoraron en ningún sentido con este esquema, siguieron laborando en circunstancias deplorables, propias de un virtual estado de esclavitud, como se documentó en este trabajo.

Lo que de alguna manera sí contribuyó a mejorar su condiciones de vida, en algunas de las 200 fincas del Soconusco, fue la incorporación de las denominadas Reglas de Comercio Justo, una moda que mejora las condiciones de comercialización del café si los productores pueden garantizar la reducción de la cadena de intermediarios, pago de un precio justo, condiciones laborales dignas, sin discriminación por sexo, raza, religión…, condena de cualquier forma de explotación infantil, fija relaciones comerciales a largo plazo y respeto al medio ambiente, entre otros aspectos.

Se estima que unas 14 fincas introdujeron ya estos criterios, aunque siguen prevaleciendo los mismos mecanismos de contratación de parte de los contratistas o de aquellas personas enviadas a las comunidades de los migrantes a reclutar a los trabajadores.

Hay que apuntar que durante el periodo de estudio, se discutió y aprobó las Ley de Migración y su reglamento, publicados el 25 de mayo de 2011 y 28 de septiembre de 2012, respectivamente, en cuyo contenido se incluyeron algunos de los compromisos contraídos por México en materia de seguridad. El hecho fue observado y denunciado por organizaciones defensoras de migrantes.

Es preciso mencionar que desde el inicio de su gobierno el presidente del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Peña Nieto dejó ver diferencias con el gobierno de Estados Unidos sobre cuál será en adelante la política contra las drogas y el narcotráfico de México y en general el esquema de cooperación, convenios y acuerdos que permitieron en el sexenio de Vicente Fox y Felipe

Calderón una mayor presencia y libertad de actuación de la historia de agentes estadunidenses en territorio mexicano.

Hay que recordar que en el pasado, el nacionalismo defensivo del PRI generó una energía y una dinámica políticas que por un tiempo dieron a las dirigencias mexicanas la capacidad de negociación en sus relaciones bilaterales con las duras administraciones de Washington.

Sin embargo, hasta hoy, son inciertos los alcances de la influencia del gobierno de EU en nuestro país, que con el pretexto de fortalecer el sistema de seguridad usó a dependencias inexpertas e ingenuas como los brazos ejecutores de sus planes, políticas y pesquisas, particularmente la PGR, el Cisen y las secretarías de Marina y Gobernación, a través del Instituto Nacional de Migración.

Es un reto del presidente Peña Nieto poner en perspectiva todas esas acciones comenzar un largo proceso de depuración para aceptar aquellas medidas que le fueron benéficas a México.

En estas páginas se abrieron nuevas líneas de investigación sobre la política migratoria y la influencia en este campo del vecino del norte.

Abril, 2014

# BIBLIOGRAFÍA


Aguilar Villanueva, Luis F. (Compilador) *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 257.

Aguilar Villanueva, Luis F (Compilador), *La implementación de las políticas,* México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 208

Aguilar Villanueva, Luis F. (Compilador) *La hechura de las políticas,* México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Anguiano Téllez, María Eugenia y Corona Vázquez, Rodolfo, *Flujos migratorios en la frontera Guatemala-México,* México, Instituto Nacional de Migración, DGE Ediciones, Colegio de la Frontera Norte, 2009.

Angulo, Jorge Ignacio, *De las montañas de Chiapas al Soconusco, la selva, Cancún y ahora a Estados Unidos. Las prácticas migratorias de los campesinos indígenas de Chiapas*, disponible http://www.diputados.gob.mx/cedia/biblio/virtual/conocer/migrasur/migrasur_ind.pdf consultado 20 de octubre de 2011.

Becerril, Andrea y Ballinas, Víctor, "Niegan acuerdo con EU sobre la operación de sus espías en México", *La Jornada*, 18 agosto de 2011.

Benavides, Carlos, "Increíble, relación bilateral: Davidow", *El Universal*, 28 de mayo de 2011.

Brooks, David, "México, objetivo de EU para expandir su guerra contra el terrorismo", *La Jornada,* 7 de septiembre de 2011.

Benítez, Raúl, "Las políticas de seguridad en México y la vulnerabilidad a migrantes: impactos y recomendaciones", Estudio financiado por el Conacyt, el Colegio de la Frontera Norte y la Fundación Ford, abril de 2011.

Bustamante, Jorge A., "¿Campeonato mundial?", *Reforma*, 8 de junio de 2011.

Cano, Arturo, "García Luna ofreció a EU Libre acceso a la inteligencia mexicana", La Jornada, 23 de mayo de 2011.

"Carta del embajador Antonio O. Garza", *El Universal*, 27 de enero de 2005.

Castles, Stephen y Miller, Mark J., *La era de la migración Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, México, Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas, Fundación Colosio, Miguel Ángel Porrúa, 2004, pp. 110-147

Castillo, Manuel Ángel, *Los flujos migratorios en la Frontera Sur de México*, en Les Chahiers ALMHIM, Amerique Latine Histoire et Memoire, "Migrations: Guatemala Mexique, no. 2, París, Université París, 2001, pp. 165-192.

Casillas, Rodolfo y Castillo, Manuel Ángel, *Mitos y realidades sobre las migraciones centroamericanas a Chiapas* en Hernández Palacios, Luis y Sandoval, Juan Manuel, *El redescubrimiento de la frontera sur*, México, Universidad Pedagógica Nacional, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1989.

Casillas Rodolfo, *Migraciones centroamericanas indocumentadas a la frontera sur de México, Fenómenos sociales que demandan atención inmediata*, en Buenrostro Ceballos, Memoria del Congreso Internacional sobre Fronteras en Ibero América, ayer y hoy, Tomo II, Universidad Autónoma de Baja California, Mexicali, 1990.

Casillas, Rodolfo, *Política migratoria mexicana hacia la región centroamericana. Un primer balance,* en Casillas, Rodolfo (compilador), *Los procesos migratorios centroamericanos y sus procesos regionales,* México, FLACSO, 1992.

Casillas Rodolfo, *La migración centroamericana de paso: un desafío a la política exterior de México* en: *Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, Conapo, 1992.

Castillo, Manuel Ángel y Casillas Rodolfo, "Características básicas de la migración guatemalteca al Soconusco chiapaneco, Estudios Urbanos y Regionales", *CEDDU-El Colegio de México*, año 3 núm. 9, septiembre-diciembre 1988 pp. 537-562

Castillo, Manuel Ángel, *Las migraciones centroamericanas en México*, en Casillas, Rodolfo (compilador), *los procesos migratorios centroamericanos y sus efectos regionales*, México, FLACSO, 1992.

Castillo, Manuel Ángel, "Jornaleros agrícolas guatemaltecos en la frontera sur", en Coloquio sobre políticas de población en la región sur-sureste, mimeo, Sociedad Mexicana de Demografía, Oaxaca, Oaxaca, 7-9 de noviembre de 1991.

Castillo, Manuel Ángel, *Las migraciones centroamericanas en México, en Los Procesos Migratorios Centroamericanos y sus Efectos Regionales*, México, Cuadernos de Flacso, no. 1, Flacso, 1992, pp. 7-30

Castillo, Manuel Ángel, *La Frontera México Guatemala*, en Sin Fronteras, *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Sin Fronteras, INCIDE Social, Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp. 108.

Castillo, Manuel Ángel, *Las políticas migratorias de México y Guatemala en el contexto de la integración regional* en Bovin, Phillippe (coordinador), *Las fronteras del Istmo, fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central*, México, Centro de Investigaciones y de Estudios Superiores en Antropología Social, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos, 1997.

Castillo, Manuel Ángel, *Las políticas de México hacia la inmigración laboral temporal y la transmigración en la frontera sur*, en Valdés Luz María, *Población y movimientos migratorios,* México, Vol. IV, Secretaría de Gobernación, Instituto de Estudios de la Revolución Mexicana, (Colección Historia de la Secretaría de Gobernación), 2000.

Castillo Manuel Ángel, *Las dimensiones políticas de las migraciones internacionales en Chiapas* en Guillén, Diana (Coordinador), *Chiapas: Rupturas y continuidades de una sociedad fragmentada,* México, Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, 2003.

Chabat, Jorge "*Iniciativa Mérida y la relación México-Estados Unidos en busca de la confianza perdida",* en Rafael Velázquez Flores y Juan Pablo Prado Lallande, coordinadores, *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?,* México, UNAM, 2009, pp. 25-36

Comisión Nacional de Derechos Humanos, comunicado de prensa no. 25, correspondiente al 25 de febrero de 2008.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los inmigrantes Frontera Sur*, México, CNDH, 1995, pp. 55-56

Cruz, Hugo Ángeles *Características de los Trabajadores Agrícolas Guatemaltecos en México según la EMIF-GUAMEX,* en María Eugenia Anguiano Téllez, Rodolfo Corona Vázquez (Coordinadores), *Flujos migratorios en la Frontera Guatemala-México,* Colección Migración, México, SEGOB/Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios, Colegio de la Frontera Norte, DGE Ediciones, 2009.

Departamento de Estado de EU, *Informe sobre Trata de personas 2011*, publicado en el portal de la embajada de Estados Unidos en México. http://photos.state.gov/libraries/mexico/310329/reports2011/MEXICO_TIP_2011_Report__esp_.pdf, consultado el 23 de septiembre de 2011.

Durand, Jorge y Massey, Douglas S. *Clandestinos Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 5-19

"Descarta que el narco coopere en ataques a EU", *El Economista*, 13 de Octubre de 2011

"EU quiere desviar la atención de Ocupa Wall Street con acusaciones estúpidas: Irán", *La Jornada,* 13 de octubre de 2011.

González González Esther, *Problemática migratoria en la frontera Sur de México: Sus vínculos con los temas de seguridad,* Dossier presentado para el Instituto Nacional de Migración, México, 2004, pp. 7

González, Roxana, "Fluye a cuentagotas dinero de Plan Mérida", El *Financiero*, México, 21 de septiembre de 2011.

Green, Rosario, "México: ¿laboratorio de Estados Unidos?", *El Universal*, 10 de marzo de 2011.

Guerrero Omar, "El papel del analista de políticas en asuntos públicos", México, Ponencia presentada en el ITAM, 9 de noviembre de 1988.

Guerrero, Omar, Del *Estado gerencial al Estado cívico,* México, Universidad Autónoma del Estado de México, Miguel Ángel Porrúa, 1999.

Homeland Security, Secretaria Napolitano y homólogos Mexicanos suscriben acuerdos para reforzar la seguridad bilateral de la frontera y aviación [en línea], EU, Oficina de prensa

http://www.dhs.gov/ynews/espanol/gc_1269401022077.shtm, Consulta 16 de mayo de 2011

"Inspecciona EU aeropuertos mexicanos", *El Universal*, 3 de enero de 2010.

Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México,* elaborada por el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración, México, INM, 2005.

Instituto Nacional de Migración- Organización Internacional para las Migraciones, *Aspectos básicos para la Gestión Migratoria,* México, INM-OIM, 2009.

Instituto Nacional de Migración, *Diagnóstico General de los Trabajadores Temporales en la Frontera Sur de México*, México, Instituto Nacional de Migración, 2005, pp. 9-48

Instituto Nacional de Migración, *Programa de Migración para la Frontera Sur de México*, documento elaborado y reservado por el Instituto Nacional de Migración, 13 de noviembre de 2007.

Instituto Nacional de Migración, Colegio de la Frontera Norte, Conapo, STyPS, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México, EMIF-GUAMEX, 2004*, México, Instituto Nacional de Migración, 2004, p. 149

Instituto Nacional de Migración, Conapo, Colegio de la Frontera Norte, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Guatemala-México 2007, GUA-MEX2007 (Serie Histórica, 2004-2007)* México, INM, Conapo, Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2006.

Instituto Nacional de Migración, Conapo, Colegio de la Frontera Norte, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México 2009, EMIF-SUR (Serie Histórica, 2004-2009)* México, INM, Conapo,

Colegio de la Frontera Norte, Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México, 2008.

Instituto Nacional de Migración, *Legislación Migratoria, Instrumentos Jurídicos para la gestión de la migración en México, 2009*, México, INM, 2009.

Instituto Nacional de Migración, *Ley de Migración*, México, INM, 2011.

"Jornaleros viven esclavitud en Chiapas", *portal www.sinembargo.com*, 29 de octubre de 2012

Lasswell, Harold D., *La concepción emergente de las ciencias políticas,* en Luis F. Aguilar Villanueva (compilador), Estudios de las Políticas Públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Lindloom, Charles E., "*Todavía tratando de salir del paso",* en Luis F. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas públicas,* México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 227-254

Mañón, Enrique y Laura E. Espinosa, (coordinadores), *Migración Internacional en las fronteras Norte y Sur de México*, México, Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regionales, del Consejo Nacional de Población, 1992, pp. 401

Mármora, Lelio, *Las políticas de Migraciones Internacionales*, Buenos Aires, OIM, Paidós, Tramas Sociales, Primera Edición, 2002.

Mármora, Lelio, *El estudio histórico-estructural de los movimientos de población en América Latina en Imperialismo y urbanización en América Latina*, Barcelona, editado por C. M. Barcelona, Gustavo Gilli, 1972, pp. 86

Méndez, Alfredo, "Operan en México agentes de la CIA y la DEA, señala el NYT", *La Jornada,* 14 de octubre de 2011.

Memorando de entendimiento entre la Secretaría de Gobernación de los Estados Unidos Mexicanos y el Departamento de Seguridad Interior de los Estados Unidos de América sobre el Programa conjunto de seguridad para viajeros, México, 23 de marzo de 2010, No editado ni disponible en internet.

"México solicitará datos biométricos a extranjeros", *El Economista,* 1 de septiembre de 2011.

Michel, Víctor Hugo, "Guatemaltecos sostiene el café en Chiapas", *Milenio*, 25 de septiembre de 2009

Moreno Salazar, Pedro Humberto, *Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas*, en Revista de Administración Pública, No. 84, Enero-junio 1993, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

Moreno Salazar, Pedro Humberto, *La implementación: "talón de Aquiles" en la elaboración de políticas sociales,* México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Anáhuac, 1999.

Moreno,

Organización de Naciones Unidas, "Convención Internacional sobre la Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares", resolución 45/158, 18 de diciembre de 1990.

Parsons, Wayne, *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso, 2007

Peters, Guy Políticas *Públicas en Estados Unidos. Ofertas y desempeño*, USA, Macmillan Education, LTD. Segunda edición, 1996, Capítulo 1. Traducción del Dr. Carlos Ruiz Sánchez

Petrich, Blanche “Ganar la elección en 2000, único logro de Fox: EU”, *La Jornada*, 09 de marzo de 2011.

“Pide el Senado garantizar la seguridad de los indocumentados”, *Reforma*, 16 de abril de 2004.

Piore, Michael, *Bird of passage*, Cambridge, Universidad de Cambridge, 1979

Portes, Alejandro y Dewind, Josh (Coord.) *Repensando las migraciones, nuevas perspectivas teóricas y empíricas,* México, Instituto Nacional de Migración, Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2006.

*Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012,* México, Gobierno Federal. 2007.

Ruiz Sánchez, Carlos, *Manual para la Elaboración de Políticas Públicas*, México, Plaza y Valdés, 1996.

Rocha, Carolina, “Esclavos de los cafetales”, *El Universal*, 19 de febrero de 2008.

Sánchez, Verónica, “Demandan apertura a Segob”, Reforma, 27 de octubre de 2011.

Sin Fronteras,IAP (Coord.), *Cambiando perspectivas: de la gestión de flujos hacia la construcción de políticas de migración con enfoque de desarrollo,* México Universidad Autónoma de Zacatecas, Sin Fronteras, INCIDE Social, Miguel Ángel Porrúa, 2008, pp.261

“Tapachula, un gran burdel”, *El Universal*, 22 de septiembre de 2011.

Trejo, Adrián, “Casi Santos”, *La Razón,* 24 de Febrero de 2011

Tirado, Erubiel, “Frontera sur y seguridad nacional”, México, ponencia presentada durante el Foro sobre Migración en México organizado por el INM, 20107, en http://www.inm.gob.mx/static/Centro_de_Estudios/Foros/documentos%20basicos/4%20frontera%20sur%20y%20seguridad%20nacional.pdf, consultado el 3 de noviembre de 2011.

Velázquez Flores, Rafael y Prado Lallande, Juan Pablo, *La Iniciativa Mérida ¿Nuevo paradigma de cooperación entre México y Estados Unidos en seguridad?,* México, UNAM, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2009.

Verea, Mónica, *Migración temporal en América del norte: Propuestas y respuestas*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Víctal Adame, Óscar, *Derecho Migratorio Mexicano*, México, Universidad Anáhuac del Sur, Miguel Ángel Porrúa, (Colección Sócrates-Derecho), 1999.

Villafuerte Solís, Daniel, *El Café en la frontera sur, la Producción y los productores del Soconusco,* Chiapas, Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, Tuxtla Gutiérrez , Chiapas, p 175.

Páginas de internet

http://spanish.mexico.usembassy.gov/

http://www.sre.gob.mx/

http://www.inm.gob.mx/

http://www.gobernacion.gob.mx/

http://www.dof.gob.mx/

http://www.presidencia.gob.mx/

http://www2.colef.mx/migracionesinternacionales/revistas/MI17/n17-097-122.pdf

**Entrevistas**

Ernesto Rodríguez Chávez, ex director del Centro de Estudios Migratorios del INM, 8 de diciembre de 2010

Hugo Ángeles Cruz, especialista en el temas migratorios, 18 de abril de 2010

Jorge Humberto Yzar Domínguez, Delegado del Instituto Nacional de Migración en Chiapas, 15 de agosto de 2009

René Cancino, finquero, 15 de agosto de 2009

Recorrido y entrevistas con migrantes alojados en la Finca Génova, Tapachula, Chiapas, 15-19 de agosto de 2009