

Una frontera común, Un futuro común

Una propuesta para la regulación de la
movilidad laboral entre EE.UU. y México



Carlos Gutierrez y Ernesto Zedillo,
copresidentes del grupo de trabajo
Michael A. Clemens, autor principal

Una frontera común, un futuro común

Una propuesta para la regulación de la
movilidad laboral entre EE. UU. y México

Informe del Center for Global Development realizado por el Grupo
de Trabajo sobre innovaciones en materia de cooperación bilateral
para la regulación de la movilidad laboral en el siglo XXI

Grupo de Trabajo

Copresidentes del Grupo de Trabajo

Carlos Gutiérrez, Albright Stonebridge Group, y **Ernesto Zedillo**, Yale University

Integrantes del Grupo de Trabajo

Edward Alden, Council on Foreign Relations

Daniel Chiquiar, Banco de México

Luís Ernesto Derbez, Universidad de las Américas de Puebla

Gerardo Esquivel, El Colegio de México

Tony Fratto, Hamilton Place Strategies

Katie Hays, Caterpillar Inc.

Tamar Jacoby, ImmigrationWorks USA

Lynnette Jacquez, C. J. Lake LLC

Eliseo Medina, Service Employees International Union

Doris Meissner, Migration Policy Institute

Gustavo Mohar Betancourt, Grupo Atalaya

Alejandro Poiré, Tecnológico de Monterrey

Craig Regelbrugge, AmericanHort

Silvestre Reyes, House Permanent Select Committee on Intelligence (expresidente)

Arturo Sarukhan, CMM

Joel Trachtman, The Fletcher School de Tufts University

Rebeca Vargas, US-Mexico Foundation

Autor principal del informe

Michael Clemens, Center for Global Development e IZA Institute for the Study of Labor

Personal del Grupo de Trabajo y colaboradores en la realización del informe

Hannah Postel y **Cynthia Rathinasamy**, Center for Global Development

Autores de las investigaciones encomendadas:

Pia Orrenius, Federal Reserve Bank of Dallas

Madeline Zavodny, Agnes Scott College

Los integrantes del Grupo de Trabajo fueron invitados a participar a título personal y con carácter de trabajo voluntario. El presente informe cuenta con el respaldo de los presidentes y los integrantes del grupo previamente nombrados. No obstante, esto no significa que todos ellos necesariamente concuerdan con cada una de las afirmaciones y recomendaciones aquí contenidas. El presente informe no necesariamente representa la opinión de las organizaciones a las que pertenecen los integrantes del grupo ni tampoco la opinión del Center for Global Development ni de sus financiadores ni su junta directiva.

Índice

Prólogo	vii
Agradecimientos	viii
Abreviaciones	ix
Sinopsis	xi
Prefacio Alcance y principios	xiii
Capítulo 1 Antecedentes de cooperación bilateral	1
Los convenios laborales bilaterales suscritos anteriormente entre EE. UU. y México fueron una respuesta a importantes acontecimientos ocurridos en ambos países	1
Capítulo 2 La cooperación es mejor que la unilateralidad, y el momento es ahora	12
Los anteriores intentos de cooperación bilateral tuvieron serias limitaciones sobre las cuales puede trabajarse	13
El momento propicio para una cooperación renovada es ahora	14
Capítulo 3 Una propuesta superadora	17
Las deficiencias de convenios anteriores no son motivo para echar por tierra las ideas de cooperación	17
Lo que un convenio laboral bilateral entre EE. UU. y México acorde al siglo XXI debe lograr	19
Innovaciones para un convenio laboral bilateral acorde al siglo XXI	24
Apéndice A Hoja de condiciones para un convenio laboral bilateral	31
Apéndice B Antecedentes y perfil de los integrantes del Grupo de Trabajo	40
Referencias bibliográficas	47
Recuadros	
1 Los efectos de convenios laborales bilaterales previos en los salarios estadounidenses	4
2 La visión de los especialistas de la época sobre el fin de la cooperación bilateral	8
3 Comparación entre esta propuesta y otras políticas relacionadas	22
4 La necesidad de contar con una fuente independiente y oportuna de información sobre el mercado laboral bilateral	25

Prólogo

A un lado de los Estados Unidos hay un precipicio económico. Cruzar la frontera entre este país y México es cruzar la brecha más amplia del mundo en términos de ingresos reales promedio entre territorios vecinos. En el ámbito de la política, ese precipicio a menudo se utiliza para inspirar temores. Sin embargo, yo veo una oportunidad: la de crear un convenio bilateral que sirva a los intereses de estas dos naciones en sus intentos por promover una mayor prosperidad, tanto en casa como para el vecino.

México es más que el segundo socio comercial de los Estados Unidos. De hecho, estos países son mutuamente sus más importantes socios en materia de movilidad laboral: casi el 10 por ciento de las personas nacidas en México vive y trabaja en los Estados Unidos, y los mexicanos de nacimiento constituyen por lejos la mayor comunidad de inmigrantes en éste último. Por consiguiente, aun los avances más pequeños en el abordaje jurídico y regulatorio de la movilidad laboral podrían tener un impacto enorme a los efectos de crear oportunidades y elevar el nivel de vida a ambos lados de la frontera.

Empero, en las últimas dos generaciones la movilidad laboral entre EE. UU. y México se ha dado dentro de un perjudicial vacío de políticas bilaterales. La forma en que los EE. UU. han encarado este asunto ha generado un extenso mercado negro laboral transfronterizo, que ha traído aparejados importantes efectos secundarios en materia económica, fiscal y de seguridad para uno y otro país. Por el contrario, una regulación flexible y basada en la cooperación podría transformar los costos que padecen las sociedades y economías de ambas naciones en enormes beneficios potenciales.

Tiempo atrás, en el año 2008, el *Center for Global Development (CGD)* lanzó la primera edición de *White House and the World*, que constaba de un conjunto de políticas que el sucesor del presidente de los EE. UU. (por entonces aún desconocido) podría implementar con miras a promover un desarrollo a nivel global sirviendo a los intereses nacionales. El capítulo de

Michael Clemens, director del equipo de trabajo creador de este informe, delineaba los principios para la creación de un convenio bilateral formal con México que regulase la movilidad laboral en beneficio de los intereses comunes de una y otra nación. En los ocho años que han pasado desde entonces, los flujos migratorios entre México y EE. UU. han disminuido. Esto ha abierto un espacio para repensar cómo podría regularse la migración circular y en curso de un modo que resulte provechoso para los dos países.

En el año 2015, en el CGD convocamos al grupo que luego realizaría el presente informe planteando un interrogante simple: ¿Los EE. UU. y México pueden consensuar un criterio común para encarar la movilidad *futura* de trabajadores menos calificados? La respuesta del grupo fue un *sí* categórico. Fueron más allá de las clásicas aspiraciones de colaboración vacuas, y esbozaron un convenio marco construido sobre políticas innovadoras y caracterizadas por un gran cuidado en los detalles, que mantiene al mismo tiempo la capacidad de ser aplicado de manera práctica en la realidad política.

Es mi deseo que la diversidad y la jerarquía de este grupo sirvan para que el convenio marco que integra este informe logre tener un impacto en las capitales de sendas democracias. Entre los integrantes del grupo se cuentan un expresidente de México y un ex secretario de comercio de los Estados Unidos, así como otros exfuncionarios de los más altos niveles pertenecientes a los dos grandes partidos políticos de ambos países. El grupo cuenta, asimismo, con defensores de los derechos de los trabajadores, defensores de los derechos de los empleadores, y expertos en seguridad nacional de las dos naciones: un exresponsable del Servicio de Inmigración y Naturalización de EE. UU. y ex jefe de sector de la patrulla fronteriza de EE. UU., además de un exdirector de la agencia de inteligencia de México. El grupo se completa con académicos expertos en derecho, economía y política.

El hecho de que todos estos especialistas coincidan en determinadas respuestas puntuales pone de manifiesto que sus ideas no pueden ser ignoradas a la hora de tener un debate serio sobre la migración entre EE. UU. y México. Somos conscientes de que desarrollar mejores políticas no es una tarea fácil. Pero lidiar con los problemas futuros derivados de seguir embarcados en la unilateralidad sería aun más difícil.



Nancy Birdsall

Fundadora y Presidente, 2001–2016

Center for Global Development

Agradecimientos

Se extiende un especial agradecimiento a:

Thomas F. “Mack” McLarty III
Nancy Birdsall

Personas consultadas (quienes, no obstante, no tienen responsabilidad alguna sobre este informe ni necesariamente avalan su contenido):

José Raúl Perales, US Department of Homeland Security
Manjula Luthria, Banco Mundial
Çağlar Özden, Banco Mundial
Sebastián Sáez, Banco Mundial
Natasha Iskander, New York University
Craig McIntosh, University of California, San Diego
Gordon Hanson, University of California, San Diego
Andrew Selee, Mexico Institute, Woodrow Wilson Center
Shannon O’Neil, Council on Foreign Relations
Miguel Székely, Centro de Estudios Educativos y Sociales
Royce Murray, Heartland Alliance
Lant Pritchett, Harvard University
Jonathan Karver, Banco Interamericano de Desarrollo
Raymond Robertson, Bush School of Government and Public Service en Texas A&M University
Andrew Hazelton, Texas A&M International University
Gerardo Tamayo, Embajada de México en los Estados Unidos
Antonio Ortiz-Mena, Embajada de México en los Estados Unidos
Carolina Ayala Aceves, Embajada de México en los Estados Unidos
Ben Lambert, Caterpillar Inc.
Miguel Toro Hernández, Caterpillar Inc.
Lulu Cheng, McLarty Associates

Agradecemos a los siguientes integrantes (actuales o pasados) del Center for Global Development:

Bill Savedoff
Todd Moss
Beth Schwanke
Erin Collinson
Rajesh Mirchandani
Marla Spivack
Nabil Hashmi
José Elías Serranía Bravo de la Universidad Autónoma de Querétaro

Autores de las investigaciones encomendadas:

Steve Bronars
Madeline Zavodny
Pia Orrenius

Agradecemos a Good Ventures por su apoyo.

Abreviaciones

INS	Servicio de Inmigración y Naturalización (por sus siglas en inglés), organismo predecesor del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
USCIS	Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos

Sinopsis

Nuestra propuesta consiste en un nuevo convenio laboral bilateral entre México y los Estados Unidos. En este informe, la atención está puesta principalmente en los flujos futuros temporarios motivados por razones de empleo, es decir, la movilidad futura de personas que todavía no han emigrado. A nuestro entender, la raíz de muchos de los problemas actuales se halla en los fracasos del pasado a la hora de regular adecuadamente los flujos futuros. Y ahora que la presión migratoria entre México y Estados Unidos ha disminuido es el momento propicio para resolver adecuadamente la cuestión de los flujos futuros. Es un asunto que no se puede seguir dilatando. Nuestra propuesta se basa en un convenio que regule estos flujos sirviendo a los intereses comunes de ambos países. Algunos de nosotros concebimos un convenio de esta naturaleza como parte integrante de una solución general a nivel legislativo; sin embargo, nuestra atención no se centra en la manera exacta en que tal convenio podría dictarse. El foco está puesto en cómo habría de desarrollarse de modo tal que resulte efectivo, y por qué ha de ser así.

Consideramos que trabajar conjuntamente para regular la movilidad laboral serviría a los intereses nacionales tanto de los Estados Unidos como de México. Venimos de uno y otro país y tenemos perspectivas muy diferentes; hemos trabajado con sindicatos, empleadores, la patrulla fronteriza, estados nacionales, laboratorios de ideas, y académicos, cuyas afiliaciones políticas recorren todo el abanico político tanto de los Estados Unidos como de México. Hemos observado durante décadas el gran daño sufrido por ambos países a causa del vacío regulatorio a nivel bilateral, y creemos que las cosas pueden hacerse de una mejor manera.

La historia en común de ambos países apunta hacia el futuro. La movilidad temporaria en territorio mexicano y estadounidense precede a ambos países, y requiere regulaciones hechas a la medida de esa historia y destino comunes. La movilidad laboral entre estas dos naciones ha generado beneficios económicos mutuos, y puede generar aun muchos más.

No obstante, la mayor parte del flujo laboral entre México y EE. UU. en los últimos 25 años ha sido de carácter ilegal, lo cual ha ido en detrimento tanto de los trabajadores como de la seguridad nacional de ambos países. A pesar de la creciente importancia de otras naciones, seguirá habiendo importantes flujos laborales de mano de obra mexicana que complementen el mercado laboral estadounidense. La historia nos enseña que la flexibilidad regulatoria y la cooperación bilateral son las únicas soluciones duraderas; no obstante, las limitaciones presentes en convenios anteriores son una muestra de que estos acuerdos pueden fracasar si no se planifican adecuadamente.

Ambos países ya han trabajado a nivel bilateral, y pueden hacer las cosas mejor. Los Estados Unidos y México ya han cooperado en otras épocas en la regulación de la movilidad laboral de trabajadores menos calificados, inclusive por largos períodos del siglo XX. Esta cooperación adolecía de deficiencias graves y aun críticas, y llegó a su fin en 1964. Pero ésta apunta esencialmente a eliminar la movilidad laboral ilegal mediante una cooperación bilateral renovada, concebida para el siglo XXI y sostenida por nuevos intereses mutuos, con enormes beneficios para ambos países. Por el contrario, el persistente vacío regulatorio en términos bilaterales que reemplazó a la cooperación bilateral ha dado por resultado décadas de caos e ilegalidad en la frontera común de estos países. Los perjuicios que esto ha causado a ambas naciones superan por lejos cualquier deficiencia que pudieran haber tenido los anteriores convenios. Esta difícil experiencia nos muestra que los defectos que aquejaron a los convenios bilaterales previos no son motivo para descartar toda posible cooperación. Por el contrario, esas deficiencias son un motivo para cooperar mediante políticas superiores adaptadas a un nuevo siglo. La implementación de mejores políticas puede abrir la puerta a enormes beneficios comunes para ambas naciones.

La firma de un nuevo convenio laboral bilateral ha de perseguir objetivos diversos logrando un equilibrio entre

ellos. Además, debería reducir drásticamente la movilidad transfronteriza ilegal; preservar la prioridad de los trabajadores estadounidenses respecto de los puestos disponibles en los Estados Unidos, evitando a la vez la proliferación de trabas burocráticas innecesarias; evitar aumentos bruscos en la afluencia de mano de obra, respondiendo al mismo tiempo a las condiciones del mercado; eliminar la intermediación laboral abusiva; garantizar el cumplimiento, por parte de los empleadores, de los diversos estándares laborales respecto de todos los trabajadores; disponer la responsabilidad común a lo largo de la frontera en cuanto a la ejecución del convenio y las acciones destinadas a hacerlo cumplir; evitar la permanencia de personas con visas vencidas, fomentando la emigración de regreso al país de origen y estableciendo una vía de salida clara; mejorar la seguridad común a ambos lados de nuestra frontera; incluir a aquellos sectores en los cuales la mano de obra mexicana aporta un valor agregado; propiciar la adquisición, por parte de todos los trabajadores, de competencias laborales que mejoren la productividad; establecer criterios transparentes para la adaptación a condiciones de mercado cambiantes; y financiar su implementación en los dos países. En síntesis, debe ganarse la aprobación y la confianza de los trabajadores y los empleadores de ambas naciones generando beneficios comunes.

Establecemos un paquete de innovaciones en materia de políticas que ayudaría a la consecución de todos estos objetivos. La experiencia histórica y global con los convenios laborales bilaterales nos muestra que los detalles de su preparación son un aspecto crítico a los fines de sus consecuencias futuras. Hemos recabado y modificado las mejores características de convenios pasados y actuales con el objeto de plantear un convenio innovador concebido para el siglo XXI. Algunas de estas características son *un arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses* a fin de garantizar que a los empleadores les resulte más conveniente contratar primero a trabajadores estadounidenses, *un tope desacelerador protectorio* para brindar protección contra la afluencia repentina de trabajadores, preservando al mismo tiempo la capacidad de respuesta frente a condiciones cambiantes, sistemas de *portabilidad de visas por sectores y certificaciones de seleccionadores en México* a los fines de proteger los derechos de los trabajadores en uno y otro país, y una *cuenta de regreso o integración* para cada trabajador, con el fin de crear un fuerte incentivo para que regresen a su lugar

de origen, entre otras. Estos elementos se proveerían de sostén mutuamente para así lograr lo que otros convenios no pudieron conseguir en el pasado: captar beneficios económicos comunes con flexibilidad frente a condiciones cambiantes, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los trabajadores estadounidenses y mexicanos.

El momento propicio es ahora. En generaciones pasadas se ha evitado tratar la cuestión de los flujos futuros de mano de obra. Pero los próximos años ofrecen una excelente oportunidad para actuar. Los cambios económicos y demográficos hacen que actualmente haya menos presión migratoria entre Estados Unidos y México que la que hubo durante décadas, lo cual abre un espacio para el desarrollo de políticas racionales. Al mismo tiempo, las continuas disparidades económicas existentes entre estas dos naciones hacen que una movilidad laboral considerable tenga la capacidad de generar ganancias comunes indefinidamente. La inmigración se ubica entre los asuntos más prioritarios en la agenda de desarrollo de políticas de los Estados Unidos, puesto que es un área en la cual el público exige una solución duradera a largo plazo y no nuevos parches. Además, México tiene una nueva ley migratoria. En la actualidad hay una nueva generación de creadores de políticas y académicos que han visto las consecuencias del fracaso de la unilateralidad y están listos para innovar.

Para que una nueva cooperación bilateral genere prosperidad para ambas partes, es fundamental que su preparación sea adecuada. Mediante una regulación bilateral es posible obtener oportunidades y seguridad que beneficien a ambos países, proteger los derechos de los trabajadores de una y otra nación, y debilitar fuertemente el tráfico ilegal de personas a ambos lados de la frontera, además de servir de modelo para la región y el mundo. Los distintos líderes de todos los sectores políticos, tanto a un lado como al otro de la frontera, tienen la responsabilidad de promover una alternativa que ilumine el camino frente a las penumbras y el extremismo de otras posturas que nada tienen para ofrecer más allá de muros militarizados y filas de camiones de deportación masiva. Este informe constituye esa alternativa. La historia en común de los Estados Unidos y México nos muestra que estos países han sabido hacer las cosas mejor en otros tiempos. El futuro en común que ostentan hace que tengan el deber de superarse. Y a través de una responsabilidad compartida pueden cumplir ese deber.

Prefacio

Alcance y principios

Decidimos unirnos porque entre vecinos puede y debe haber cooperación.

Entendemos que trabajar conjuntamente para regular la movilidad laboral es una tarea que sirve a los intereses nacionales tanto de los Estados Unidos como de México. Venimos de uno y otro país y tenemos perspectivas muy diferentes; hemos trabajado con sindicatos, empleadores, la patrulla fronteriza, estados nacionales, laboratorios de ideas y académicos, cuyas afiliaciones políticas recorren todo el abanico político tanto de los Estados Unidos como de México. Hemos observado durante décadas el gran daño sufrido por ambos países a causa del vacío regulatorio en la frontera, y creemos que las cosas pueden hacerse de una mejor manera. Una regulación basada en la cooperación puede abrir la puerta a enormes beneficios comunes. Nos reunimos para buscar soluciones en conjunto, debatir, y alcanzar un punto de consenso acerca de los detalles referentes a su preparación.

Este informe recurre al pasado para ofrecer una visión hacia el futuro. Recoge enseñanzas de experiencias pasadas de cooperación entre México y Estados Unidos en materia de regulación de la movilidad laboral temporaria, y ofrece recomendaciones sobre cómo debería regularse este asunto en el futuro.

La visión aquí postulada es apenas una pieza del rompecabezas. Este informe no ofrece ningún tipo de recomendación sobre si convendría implementar las regulaciones aquí propuestas en solitario o como parte de un paquete más amplio. Tampoco brinda recomendaciones sobre las migraciones de carácter permanente, la reunificación de familias, ni cómo debería procederse respecto de aquellos que han emigrado ilegalmente. Somos conscientes de que la sanción de algunas de las disposiciones del convenio que proponemos podría requerir una gran cantidad de concesiones políticas, incluidas la modificación de otras disposiciones del acuerdo, el desarrollo de otras reformas unilaterales o bilaterales en materia de políticas migratorias, o el dictado de otras políticas con

consecuencias sobre la relación entre EE. UU. y México más allá de la migración.

Nuestra atención está puesta principalmente en los flujos futuros temporarios motivados por razones de empleo puesto que, a nuestro entender, la raíz de muchos de los problemas actuales se halla en los fracasos del pasado a la hora de regular adecuadamente los flujos futuros. Y ahora que la presión migratoria entre México y Estados Unidos es menor, es el momento propicio para tratar adecuadamente estos flujos. No desconocemos la creciente importancia de otros países en materia de movilidad laboral, especialmente en Centroamérica; sin embargo, la cooperación debe empezar por los dos vecinos cuyo destino común es hartamente evidente.

Comenzamos a partir de cinco puntos de entendimiento básicos sobre el futuro común y la responsabilidad compartida de ambas naciones:

La movilidad temporaria en territorio mexicano y estadounidense precede a ambos países, y requiere regulaciones hechas a la medida de esa historia y destino comunes.

Según los antropólogos, en la región que ahora ocupa la frontera entre EE. UU. y México ha habido movimientos de comerciantes y trabajadores desde hace varios miles de años.¹ Durante el siglo XIX, algunos de los movimientos más importantes se dieron desde Estados Unidos hacia México, puesto que por entonces el gobierno mexicano promovía el establecimiento de inmigrantes.² La migración en grandes cantidades desde México hacia los Estados Unidos comenzó entre fines del siglo XIX y comienzos siglo XX. Consistía principalmente

1. Vélez-Ibáñez, *Border Visions*, ch. 1–3.

2. Henderson, “Anglo-American Migration to Mexico.”

en flujos transitorios, que variaban en función de la estación del año y los cambios económicos y políticos de ambos países.³

Esta historia de tantos años y este destino geográfico común hacen que las regulaciones relativas a la movilidad laboral en la frontera entre estos países puedan y deban ser distintas a las regulaciones que cada uno de ellos aplica a nivel global. Para los Estados Unidos no tiene ningún sentido regular la movilidad laboral de igual modo para la gente de México que para las personas de Andorra o Yibuti, por ejemplo. La historia y la geografía implican que la mano de obra mexicana ha sido un impulsor sin igual de la economía estadounidense. Y para México no tiene ningún sentido seguir regulando la movilidad laboral con Estados Unidos a través de “la política de no tener política”⁴ principalmente. Una movilidad laboral bien regulada ubicaría a México frente a una oportunidad económica en igualdad de condiciones con el comercio internacional, y en el contexto del sistema de derecho del siglo XXI que ambos países ayudan y aspiran a construir.

Entre 1909 y 1917, y luego una vez más entre 1942 y 1964, México y los Estados Unidos regularon la movilidad laboral temporaria en la frontera a través de una serie intermitente de convenios laborales bilaterales. A los trabajadores regidos por este acuerdo se los denominaba informalmente *braceros* (en referencia a quien trabaja utilizando sus brazos), una palabra que no aparecía en ninguno de los convenios pero que se utilizaba para distinguirlos de los *mojados* (otro término para referirse a los trabajadores manuales pero, en este caso, a aquellos no regidos por el convenio). En este informe evitamos el uso de tales términos, los cuales han adquirido una connotación peyorativa en algunos ámbitos. En medio siglo no ha habido ningún nuevo convenio laboral bilateral.

La movilidad laboral entre ambas naciones puede traer beneficios económicos comunes

En comparación con los casos de fronteras selladas, la movilidad laboral entre los Estados Unidos y México ha generado grandes beneficios económicos para los dos países. En los Estados Unidos, los trabajadores mexicanos menos calificados

tienen una mayor tendencia a especializarse en puestos diversos y, a su vez, en diferentes tareas dentro de cada puesto, en comparación con trabajadores estadounidenses de similar calificación.⁵ Consecuentemente, no suelen competir con los trabajadores nativos en el mercado laboral, y en general se integran correctamente a la sociedad estadounidense cuando tienen las vías legales para hacerlo.⁶

Por tales razones, la inmigración de mano de obra mexicana en los Estados Unidos entre 1960 y 2006 ha hecho que la productividad de los trabajadores estadounidenses aumente considerablemente en aquellos estados a los que emigraron.⁷ Es por ello que, si bien no hay dudas que compiten con una pequeña cantidad de trabajadores estadounidenses por trabajos específicos en el corto plazo, los trabajadores mexicanos también han sido un factor esencial en los cambios económicos de largo plazo, cuyo resultado neto ha sido la creación de más puestos de trabajo para los trabajadores estadounidenses.⁸ Ese proceso no es inmediato ni gratuito, razón por la cual es fundamental que haya una administración y una regulación adecuadas.

La movilidad de la mano de obra menos calificada proveniente de México también mejora las condiciones laborales allí existentes, aumentando los salarios en el país.⁹ Cada año que un trabajador mexicano promedio pasa en Estados Unidos hace que su productividad económica sea mayor cuando vuelve a México.¹⁰ El trabajador mexicano promedio utiliza los ingresos provenientes de sus trabajos temporarios en los Estados Unidos para mejorar su vivienda e invertir en la educación

3. Clark, *Mexican Labor in the United States*; Gamio, *Mexican Immigration to the United States*, 2–12.

4. García y Griego, “Hacia una nueva visión.”

5. Peri and Sparber, “Task Specialization, Immigration, and Wages”; Hotchkiss, Quispe-Agnoli, and Rios-Avila, “Wage Impact of Undocumented Workers.”

6. Duncan y Trejo, “Low-Skilled Immigrants.”

7. Peri, “Effect of Immigration on Productivity”; Lewis y Peri, “Immigration and the Economy of Cities and Regions.” Esto se produjo a través del fomento a la acumulación de capitales y mediante el factor total de productividad, es decir, la productividad conjunta de todos los factores de producción, incluidos tanto el capital como la mano de obra, a través de cambios tecnológicos y en la organización de la producción.

8. Chassamboulli y Peri, “Labor Market Effects.”

9. Mishra, “Emigration and Wages in Source Countries.”

10. Reinhold y Thom, “Migration Experience and Earnings.”

de sus hijos, y en gran medida prefiere una migración legal temporaria antes que la migración ilegal.¹¹ Los trabajadores mexicanos menos calificados que emigran a los Estados Unidos suelen operar como un complemento de los trabajadores estadounidenses locales, mientras que aquellos que no emigran suelen reemplazar a otros trabajadores mexicanos en su lugar de origen. Por ejemplo, en México un lavaplatos de un restaurante compite de manera directa con otros lavaplatos mexicanos locales, mientras que en los Estados Unidos ese mismo trabajador puede operar como un complemento de los trabajadores estadounidenses que realizan otras tareas en el restaurante, tales como el servicio de mesa. Esto significa que la movilidad de mano de obra menos calificada desde México hacia los Estados Unidos tiene el potencial económico necesario para mejorar las condiciones del mercado laboral en *ambos* países.

A medida que los Estados Unidos siguen creciendo y transformándose en uno de los principales motores de la economía global —en gran medida gracias a cadenas de suministros integradas y plataformas de producción conjunta a lo largo de toda la región— el desarrollo de mecanismos de movilidad laboral que tengan una mirada visionaria y contemplen el futuro (como, por ejemplo, el importante pero muy reducido convenio bilateral sobre trabajadores agrarios estacionales suscrito entre México y Canadá) contribuirá indefectiblemente a la prosperidad económica y el bienestar social venideros tanto en México como en los Estados Unidos.

La mayor parte de la movilidad laboral de los últimos tiempos ha sido ilegal, lo cual ha ocasionado perjuicios tanto a los trabajadores como a la seguridad nacional de ambos países.

En tiempos recientes, la movilidad transfronteriza ha adquirido un carácter más permanente y ha sido mayoritariamente ilegal. Desde la década de 1980 en adelante, los flujos migratorios desde México hacia los Estados Unidos destinados a establecerse en el país de manera permanente han ido en aumento.¹² Mientras que el número de mexicanos nativos

establecidos en los Estados Unidos se mantuvo en torno a los 700.000 durante medio siglo hasta el año 1970, hacia 2010 esta cifra había aumentado exponencialmente y llegaba a 12,3 millones.¹³ De los que llegaron con posterioridad a 1990, más del 80 por ciento carecía de los permisos legales necesarios al momento de su llegada.¹⁴ Hoy en día los mexicanos constituyen el 49 por ciento del total de los residentes de Estados Unidos que ingresaron al país o permanecieron en él de manera ilegal.¹⁵

Empero, el mercado negro laboral ha causado daños inmensurables a ambos lados de la frontera. Para los Estados Unidos, país que alberga a aproximadamente cinco millones de trabajadores mexicanos en condiciones de ilegalidad,¹⁶ el mercado negro puede reducir los salarios y socavar las condiciones laborales en detrimento de *todos* los trabajadores en muchos sectores de la economía, debido a que los trabajadores sin papeles reciben poca protección por parte de las leyes laborales y, en consecuencia, tienden a arrastrar hacia abajo los salarios y las condiciones laborales.¹⁷ Esto reduce los ingresos fiscales provenientes de impuestos a las ganancias, entorpece las acciones dirigidas a hacer cumplir la ley, y eleva el costo de la salud —toda vez que las personas que se encuentran en condiciones de ilegalidad suelen recurrir a las guardias médicas de emergencia— entre otros perjuicios. De los inmigrantes mexicanos sin papeles, aquellos que han debido superar los mayores obstáculos para ingresar a los Estados Unidos son los

siendo todas las demás condiciones iguales, los braceros eran mucho menos proclives a establecerse en los Estados Unidos (Massey y Liang, “Long-Term Consequences,” 216).

13. Pew Hispanic Center, *The Mexican-American Boom*.

14. Passel, *Mexican Immigration to the U.S.* Esta cifra no refleja el porcentaje de mexicanos que actualmente reside en los Estados Unidos sin papeles, toda vez que (1) aquellos que llegaron antes de 1990 tenían muchas más probabilidades de haber adquirido un permiso legal hacia la década del 2000 (de hecho, aproximadamente solo una quinta parte de los que llegaron sin papeles antes de 1990 seguían sin tenerlos hacia el año 2002); y, asimismo, (2) algunos de los llegaron con posterioridad a 1990 también han adquirido el permiso legal desde entonces.

15. Gonzalez-Barrera and Krogstad, *What We Know*.

16. Passel and Cohn, *A Portrait of Unauthorized Immigrants*.

17. Rivera-Batiz, “Undocumented Workers in the Labor Market.”

11. Izcarra, “Los jornaleros tamaulipecos y el programa de visas H-2A.”

12. Massey, Durand, and Malone, *Beyond Smoke and Mirrors; Alba, Mexico: A Crucial Crossroads*. En comparación con los trabajadores ilegales,

que más tiempo se quedan en el país.¹⁸ Por esta razón, aun si se hace con buenas intenciones, redoblar las acciones destinadas a hacer cumplir la ley puede llegar a generar el efecto contrario, produciendo un aumento en la cantidad de inmigrantes que ingresan ilegalmente en los Estados Unidos, facilitándole al crimen organizado la obtención de mayores ganancias por tráfico ilegal,¹⁹ aumentando los casos de falsificación de documentos, y elevando la cantidad de muertes ocurridas en la frontera.²⁰ Asimismo, el mercado negro constituye una seria amenaza para la seguridad de los Estados Unidos puesto que se nutre de la clandestinidad y el anonimato a través de las enormes cantidades de personas que ingresan al país y salen de él.

Para México, el mercado negro ha dado pie a frecuentes actos de abuso y explotación perpetrados contra sus ciudadanos, ha generado grandes corrientes de ingresos para el crimen organizado violento, ha contribuido a la corrupción de funcionarios locales, y ha dañado la imagen del país en el mundo.²¹ Y, lo más terrible de todo, ha causado muertes: entre 1998 y 2014, la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos recogió, en promedio, 372 cuerpos por año en el Desierto del Suroeste.²² A lo largo del tiempo, el mercado negro ha ido restando apoyo a la cooperación entre dos vecinos que se necesitan mutuamente.

A pesar de la creciente importancia de otros países, seguirá habiendo flujos transfronterizos de mano de obra mexicana.

18. Ortmeyer and Quinn, “Coyotes, Migration Duration, and Remittances.”

19. Gathmann, “Effects of Enforcement on Illegal Markets.”

20. Orrenius, “Enforcement and Illegal Migration.”

21. Gathmann, “Effects of Enforcement on Illegal Markets”; Bjerk and Mason, “The Market for Mules.”

22. Fuente: United States Border Patrol, “Southwest Border Deaths by Fiscal Year (Oct. 1st through Sept. 30th)” (2015). Datos brutos: 1998: 263, 1999: 249, 2000: 380, 2001: 340, 2002: 320, 2003: 338, 2004: 328, 2005: 492, 2006: 454, 2007: 398, 2008: 385, 2009: 420, 2010: 365, 2011: 375, 2012: 477, 2013: 445, 2014: 307. Las principales causas de muerte son hipotermia, deshidratación, golpes de calor y ahogamiento (Cornelius, “Death at the Border”).

En tiempos recientes se han producido cambios económicos, demográficos y en materia de políticas que harán que los flujos futuros de mano de obra mexicana en la frontera sean diferentes a como solían ser. La cantidad de inmigrantes sin papeles detenidos cada año en los Estados Unidos ha caído a su nivel más bajo desde el gobierno de Nixon.²³ Durante la mayor parte de la última década el flujo *neto* de mexicanos hacia los Estados Unidos ha tenido un saldo *negativo*: eran más los que se iban que los que llegaban.²⁴ Como consecuencia de ello, el número de mexicanos residentes en los Estados Unidos ha venido cayendo a un ritmo estable desde 2007.

Sin embargo, la existencia de un flujo *neto* bajo o negativo esconde grandes flujos positivos que se dan en una y otra dirección. Entre 2009 y 2014, la cantidad promedio de mexicanos que *llegaba* cada año era de 174.000. Aquellos que siguen llegando lo hacen principalmente por razones económicas; la mayoría de los que se van lo hacen voluntariamente por cuestiones familiares, o bien involuntariamente porque son deportados.²⁵ En términos de migración económica futura, México tendrá mucho menos peso como país de origen, especialmente en comparación con Centroamérica. Pero las migraciones entre México y EE. UU. están muy lejos de llegar a su fin. En un estudio encomendado para este informe que estuvo a cargo de dos prominentes economistas especializados en migración se determinó que las amplias tendencias que se observan en ambos países resultan compatibles con un flujo entre México y EE. UU. superior a 100.000 por año hasta al menos el año 2029 inclusive.²⁶

Los anteriores convenios laborales bilaterales suscritos entre los Estados Unidos y México fueron implementados

23. Passel, Cohn, and Gonzalez-Barrera, “Net Migration from Mexico.”

24. Gonzalez-Barrera, *More Mexicans Leaving*.

25. Ibid.

26. Orrenius y Zavodny, “Unauthorized Mexican Workers in the United States.” Esta cifra no es un pronóstico ni una predicción, sino un escenario razonable basado en datos históricos recientes. Es decir que, tomando como base la relación en el período de 1996 a 2014 entre las fuerzas económicas y demográficas de los dos países y de las migraciones entre México y EE. UU., los autores consideran que una evolución factible a futuro de esas fuerzas es compatible con flujos provenientes de México hacia EE. UU. superiores a 100.000 por año o más hasta al menos el 2029 inclusive.

con el solo fin de proveer mano de obra manual no calificada y no diferenciada. Empero, un convenio acorde al siglo XXI debe reconocer que en la economía moderna tanto la oferta como la demanda de competencias están en aumento a ambos lados de la frontera. Por otra parte, la naturaleza misma de las competencias está cambiando. Mientras que hace 20 años el manejo de una red de irrigación solía requerir que se giraran válvulas manualmente, hoy en día esta tarea puede consistir en utilizar un sistema de control digital. En un convenio acorde a los tiempos que corren, las partes deberían explorar las vías para fomentar competencias vocacionales que mejoren la productividad de aquellos trabajadores de EE. UU. y de México que estén autorizados en el acuerdo.

La historia nos enseña que la flexibilidad regulatoria y la cooperación bilateral son la única solución duradera; no obstante, las deficiencias padecidas por convenios anteriores ponen de manifiesto que es necesario un planeamiento adecuado.

El último acuerdo entre México y los Estados Unidos que trató seriamente el manejo de la movilidad laboral futura llegó a su término hace medio siglo. Hasta tanto los dos países no adopten un nuevo régimen regulatorio que enfrente adecuadamente el tema de los flujos futuros en la frontera, seguirá habiendo problemas y crisis.

Un nuevo régimen de esta naturaleza ha de regular los flujos laborales futuros con solidez y predictibilidad en vista del interés mutuo que ambas naciones tienen en brindar seguridad en la frontera y evitar desajustes económicos ocasionados por

cambios bruscos. Asimismo, este nuevo régimen debe ser capaz de adaptarse a condiciones económicas cambiantes, ya que las estructuras rígidas y politizadas generan regímenes frágiles que corren el peligro de que su lugar sea ocupado por un peligroso mercado negro. Una regulación fuerte y versátil puede traer enormes beneficios para ambos países en materia de trabajo, comercio, seguridad, diplomacia y estado de derecho.

La movilidad laboral en una frontera común es un asunto inherentemente bilateral cuya regulación resulta más efectiva y estable solo en la medida en que ambas partes cooperan. Toda regulación requiere que sus disposiciones se hagan cumplir, y esto debe darse a ambos lados de la frontera. En este sentido, las únicas normas cuyas disposiciones pueden hacerse cumplir bilateralmente con consecuencias visibles y legitimidad política son aquellas que han sido acordadas de manera bilateral. Los beneficios de un régimen superior recaerán sobre ambos países; por consiguiente, la responsabilidad de crearlo también debe recaer sobre las dos partes.

Sin embargo, los intentos previos de cooperación bilateral adolecieron de fallas graves e incluso fatídicas. Enmendar esas fallas es posible y ofrecería un mejor camino a futuro que el de la unilateralidad permanente y el vacío de políticas bilaterales. De hecho, los frutos del régimen vigente en este último medio siglo se evidencian en los diversos perjuicios ocasionados por la ilegalidad a gran escala. Ambas naciones pueden cooperar para así generar enormes beneficios comunes mediante un nuevo régimen. Comenzaremos repasando la historia que apunta a este sendero superior.

Capítulo 1

Antecedentes de cooperación bilateral

Durante el siglo XX, hubo dos momentos en los que Estados Unidos y México regularon la movilidad laboral a través de una serie de convenios laborales bilaterales.¹ Estos acuerdos primero funcionaron en 1909 y entre 1917 y 1921, y luego una vez más entre 1942 y 1964. Se trataba de convenios internacionales que especificaban la cantidad de trabajadores mexicanos que podían prestar su fuerza de trabajo en el mercado estadounidense de manera temporaria, los sectores de trabajo, la duración de su estadía, los salarios y demás condiciones relativas al empleo, la vivienda, los procesos de contratación, y las responsabilidades de ambos gobiernos. La gran mayoría de estos trabajos pertenecían al sector de la agricultura, y un porcentaje menor al sector ferroviario y a la construcción o la minería.²

En este capítulo se analiza cómo los anteriores convenios laborales bilaterales fueron una respuesta a grandes acontecimientos económicos y demográficos ocurridos a ambos lados de la frontera, así como también algunos de los defectos de estos acuerdos que contribuyeron a su disolución hace medio siglo. Seguidamente, se repasan algunos acontecimientos ocurridos en el contexto del vacío regulatorio bilateral que ha prevalecido desde entonces.

1. Los acuerdos del período comprendido entre 1917 y 1921 se dieron principalmente entre funcionarios estadounidenses y cónsules mexicanos *locales* (ello debido a la situación caótica del gobierno nacional de México derivada de la Revolución Mexicana) pero, de todos modos, se gestionaban en la frontera por vías legales (Alanís, *El primer programa bracero y el gobierno de México*). El primero de estos acuerdos se dio en 1909, cuando mil cosechadores de remolacha azucarera emigraron en el marco de un acuerdo pactado por los presidentes William Howard Taft y Porfirio Díaz (Casarrubias, “El problema del éxodo de braceros,” 350).

2. Scruggs, “Mexican Farm Labor Agreement of 1942”; Bickerton, “Bilateral Immigration Agreement.”

Los convenios laborales bilaterales suscritos anteriormente entre EE. UU. y México fueron una respuesta a importantes acontecimientos ocurridos en ambos países

1909 a 1921

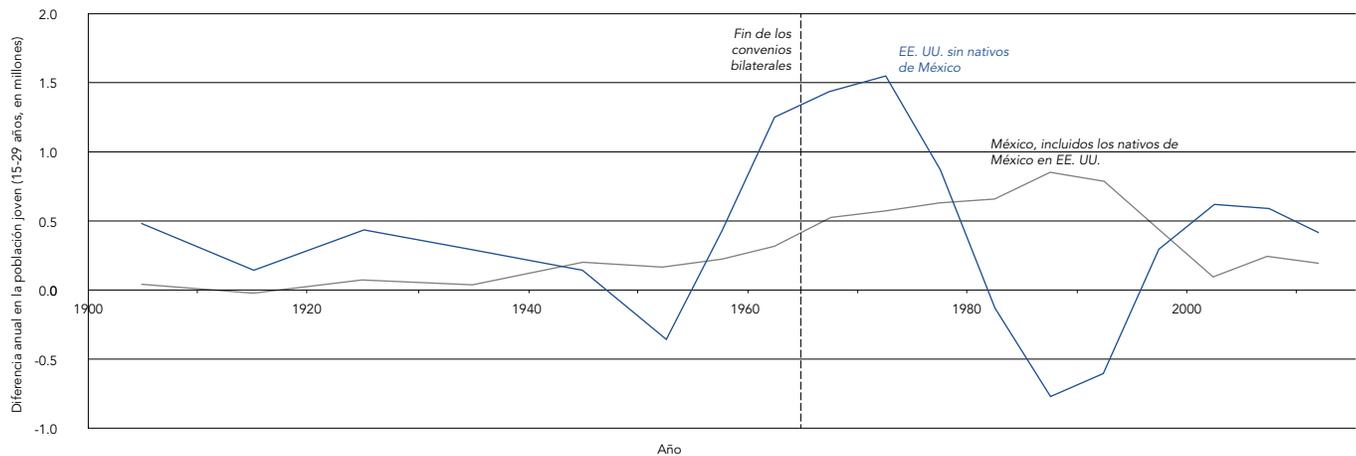
Hasta el año 1921, los primeros convenios laborales bilaterales ofrecieron un marco regulatorio que respondía a importantes acontecimientos que elevaron la demanda estadounidense y la oferta mexicana de mano de obra migrante. En los Estados Unidos, el número de jóvenes que ingresaban al mercado laboral se estancó durante la década posterior a 1910, un hecho hasta entonces inédito en la historia del país.³ Esto puede observarse en la Figura 1, que muestra una serie de cambios en la población joven de Estados Unidos y México. En 1917, la oferta de mano de obra en los Estados Unidos siguió disminuyendo a causa de la implementación del servicio militar obligatorio en simultáneo con una nueva Ley de Inmigración dirigida a limitar la inmigración proveniente de Europa.⁴

Esto coincidió con el período de revolución que tuvo lugar en México entre 1910 y 1920, que provocó un nivel de desempleo masivo en el país y elevó la oferta de mano de obra hacia Estados Unidos. Esto se sumó a otros factores en los Estados Unidos de modo tal que se generó una gran presión a favor de la movilidad laboral. Estos primeros acuerdos fueron una

3. La población joven había crecido a razón de millones por década entre 1790 y 1910. US Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States, 1789–1945*, Series B: 81–144 (1949), 28.

4. Cardoso, *Mexican Emigration to the United States*; Romo, “Responses to Mexican Immigration, 1910–1930,” 117–121.

Figura 1. Cambios medidos por año en la población joven de México y los Estados Unidos, 1900–2014*



*Fuentes de los datos sobre población de 15 a 29 años: los datos correspondientes a personas de Estados Unidos y de México entre 1950 y 2015 y las proyecciones para el período de 2020 a 2050 pertenecen a las Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), División de Población, *Perspectivas de la población mundial: Revisión de 2015* (2015), consultada el 8 de marzo de 2016. (La figura correspondiente al año 2014 ha sido interpolada mediante un promedio geométrico de la tasa de crecimiento anual del período 2010-2015) La información correspondiente a la población estadounidense de entre 15 y 29 años de edad en el período de 1900 a 1940 pertenece a la Oficina del Censo de los Estados Unidos, *Historical Statistics of the United States, 1789–1945*, Series B: 81–144 (Washington, DC: Bureau of the Census, Dept. of Commerce),

28. La información correspondiente a la población mexicana de entre 15 y 29 años de edad en el período de 1900 a 1940 pertenece al INEGI, *Estadísticas históricas de México 2009* (Ciudad de México: Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Cuadro 1.3, 2010). (Las tasas de crecimiento poblacional intercensales correspondientes a grupos de edad específicos tomadas del INEGI han sido utilizadas para realizar la extrapolación retrógrada de la figura correspondiente a 1950 del DAES de ONU previamente citada). La población nativa de México de entre 15 y 29 años de edad en el período de 1900 a 2014 ha sido calculada sobre la base de los microdatos de la base de datos de IPUMS-USA (Ruggles, Integrated Public Use Microdata Series). (Población de mexicanos nativos residentes en EE. UU. interpolada como promedio aritmético en años intercensales).

respuesta a esa presión. Sin embargo, en 1921 se dejó vencer el plazo de vigencia de estos primeros convenios, principalmente porque la economía estadounidense había padecido una fuerte recesión entre 1920 y 1921.⁵

La extinción de estos primeros acuerdos convirtió por primera vez en ilegal la movilidad transfronteriza de grandes cantidades de trabajadores mexicanos. La pujante economía estadounidense de la década de 1920 generó una fuerte demanda de mano de obra, a la vez que la inestabilidad de las reformas agrarias subsiguientes a la revolución en México y los intentos de golpe de estado garantizaban la disponibilidad de mano de obra mexicana lista para trabajar. En un informe de

1922 realizado a pedido del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos se recomendaba la creación de un organismo federal destinado a lidiar con los flujos de mano de obra menos calificada en la región fronteriza de México, pero esto nunca se llevó a la práctica.⁶ En 1924 surgió por primera vez la trata de personas como un negocio (*coyotes*)⁷ y así el mercado negro laboral creció rápidamente.

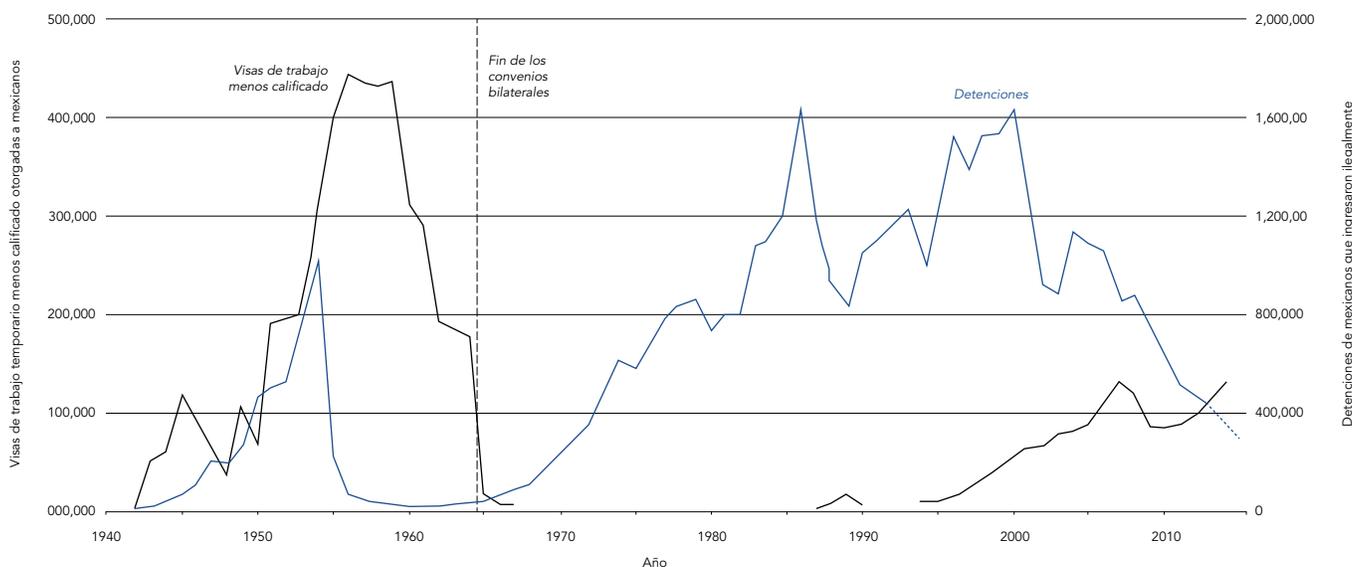
A fines de la década de 1920, en el primer estudio académico importante que se realizó acerca de la migración entre EE. UU. y México se llegó a la siguiente conclusión: “El origen de la inmigración ilegal se encuentra en las granjas, en los trenes, en la minería, y en demás emprendimientos en los que la mano

5. Strauss, *Relaciones entre México y los Estados Unidos: 1921*, 177–196; Durand, *Más allá de la línea*, 120–121.

6. Reisler, *By the Sweat of Their Brow*, 57.

7. Cardoso, *Mexican Emigration to the United States*, 84.

Figura 2. Número de visas de empleo para trabajadores menos calificados en el marco de la relación entre México y EE. UU. contrastado con las detenciones de mexicanos que ingresaron ilegalmente a EE. UU., 1942–2015*



Todas las cifras, tanto de visas como de detenciones, corresponden a ciudadanos nacionales de México exclusivamente. El número de visas para trabajadores menos calificados antes de 1965 refleja los permisos de trabajo correspondientes a los convenios laborales bilaterales del periodo comprendido entre 1942 y 1964. El número de visas luego de 1985 refleja las visas H-2A y H-2B para trabajadores estacionales menos calificados otorgadas a mexicanos en el marco de un programa unilateral. Se han utilizado ejes verticales independientes para las visas y las detenciones debido a que no son directamente medibles; una visa para trabajadores estacionales menos calificados en este contexto representa una persona por año, mientras que una detención podría darse más de una vez en un mismo año respecto de una misma persona.

*Todas las cifras corresponden a ciudadanos nacionales de México Fuentes de los datos: Visa de empleo temporario para trabajadores mexicanos menos calificados: 1942–1967: Trabajadores “braceros” medidos anualmente de María de los Ángeles Gastelúm Gaxiola, *La migración de los trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos* (Mexico City: UNAM, Cuadro 3, 1991), 54. 1984–2014: Visas H-2 otorgadas a ciudadanos nacionales de México anualmente, de *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service* y *Yearbook of Immigration Statistics*, 1984, 1987–1989, 1990, 1994–1996; y de Report of the Visa Office, 1997–2014. Detenciones de ciudadanos nacionales de México sin papeles (también denominado “extranjeros mexicanos detectados en condición de ser deportados”) del *Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service* y el *Yearbook of Immigration Statistics*, 1960–2013. El número de

detenciones correspondiente a 2014 y 2015 es una estimación (indicada por una línea de puntos) efectuada del siguiente modo: se toman las detenciones de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP por sus siglas en inglés) correspondientes a los años 2014 y 2015, que no incluyen las detenciones del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE por sus siglas en inglés), y se las proyecta proporcionalmente en función de la relación entre el total (CBP + ICE) de detenciones y las detenciones de la CBP registradas en 2013 ($424,978/267,734 = 1.59$). La medición de las detenciones de ciudadanos nacionales de México por parte de la CBP en 2014 y 2015 pertenece a la Patrulla Fronteriza de los EE. UU., *Total Illegal Alien Apprehensions by Fiscal Year (Oct. 1st through Sept. 30th)* (Washington, DC: US Customs and Border Protection, 2016), consultado el 8 de marzo de 2016.

de obra mexicana es indispensable”.⁸ Este mismo estudio recomendaba desarrollar un nuevo programa de empleo basado en la contratación legal.⁹ Pero esa idea pronto perdió toda vigencia: en 1929 la Gran Depresión redujo drásticamente la

demanda de mano de obra y condujo a la expulsión de cientos de miles de personas de origen mexicano de los Estados Unidos.¹⁰ Al mismo tiempo, coincidentemente, la oferta de mano de obra proveniente de México comenzó a descender paula-

8. Gamio, *Mexican Immigration to the United States*, 11.

9. *Ibid*, 185.

10. Balderrama and Rodríguez, *Decade of Betrayal*.

Recuadro 1 Los efectos de convenios laborales bilaterales previos en los salarios estadounidenses

A comienzos de la década de 1960, el Departamento de Trabajo de los EE. UU. presionó para que se pusiera fin al convenio laboral bilateral con el propósito, principalmente, de hacer subir los salarios en el sector agropecuario.¹ ¿Lograría el cese de la cooperación este objetivo? El debate de aquel entonces estaba politizado y carecía de un estándar objetivo a los efectos de las evidencias. En palabras del politólogo Richard Craig en relación con el debate de 1958: “Los antibraceros presentaron estadísticas para avalar su tesis, según la cual la mayor contratación de mexicanos había tenido un efecto negativo sobre los salarios y las condiciones laborales de los nativos del lugar”. “Quienes estaban a favor [del programa] presentaron una serie de datos de igual rigor que indicaban que si algo podía asegurarse era que el programa había mejorado las condiciones de trabajo y los salarios de los ciudadanos locales”.² Más cerca en el tiempo han seguido escuchándose afirmaciones de dudosa veracidad sobre

los supuestos perjuicios sufridos por los trabajadores estadounidenses a causa del convenio laboral bilateral del siglo XX.³

Sin embargo, la única evidencia sistemática y cuantitativa que surge de investigaciones académicas indica que la decisión de poner fin al acuerdo no tuvo ningún efecto visible sobre los salarios de los trabajadores estadounidenses. A finales de los '70, en la Universidad del Estado de Luisiana dos economistas llevaron adelante un estudio con el fin de verificar la existencia de diferencias en las tendencias salariales del sector rural varios años antes y después de que el convenio laboral bilateral llegara a su término en 1964, dentro de los estados que más habían utilizado el programa. No detectaron diferencias significativas, y concluyeron que “la exclusión de los *braceros* no tuvo un efecto significativo sobre las variables del mercado laboral rural”, entre ellas el salario.⁴

1. Garrett et al., *Mexican Farm Labor Program*.

2. Craig, *The Bracero Program*, 144.

3. P. ej., Martin and Teitelbaum, “Mirage of Mexican Guest Workers,” 124.

4. Jones and Rice, “Agricultural Labor in the Southwest,” 86. Otros habían señalado, en relación con ciertos estados específicos —como California— que el fin del convenio laboral bilateral en 1964 no tuvo ninguna repercusión sobre los salarios de los trabajadores agrarios estadounidenses (Fuller, “A New Era for Farm Labor?” 288).

tinamente con el regreso de la estabilidad una vez terminado el Conflicto Cristero.

1942 a 1964

La historia vivida en las décadas de 1910 y 1920 se repitió en las décadas de 1940 a 1960: una serie de acontecimientos en los Estados Unidos y México incrementaron la oferta y la demanda de mano de obra mexicana, y hubo unos acuerdos bilaterales que inicialmente ofrecieron una respuesta y luego se derrumbaron.

Por el lado de Estados Unidos, el número de jóvenes estadounidenses que ingresaban al mercado laboral se estancó en

la década de 1940 para luego comenzar a caer por primera vez en la historia (Figura 1). Esto fue una secuela demográfica de la Gran Depresión y de nuevas restricciones migratorias sancionadas en los EE. UU. en 1924.¹¹ Mientras tanto, la demanda de mano de obra en los Estados Unidos comenzó a crecer rápidamente hacia fines de las décadas de 1940 y 1950 a medida de que la economía de posguerra despegaba. Por el lado de México, coincidentemente, crecía de manera abrupta la cantidad de jóvenes que ingresaba al mercado laboral a

11. Era demasiado pronto para ser consecuencia de la Segunda Guerra Mundial; a finales de la década de 1940 y comienzos de los '50, casi toda la población de entre 15 y 29 años había sido concebida con anterioridad a la guerra.

Hay tres grandes posibles explicaciones para esta conclusión. La primera es que los trabajadores mexicanos regidos por el convenio laboral bilateral posiblemente hubiesen estado ocupando puestos para los cuales era difícil encontrar mano de obra estadounidense dispuesta a hacer el trabajo en el momento y lugar requeridos. La segunda es que, si bien puede ser que los trabajadores mexicanos y estadounidenses estuviesen en una situación de competencia en el caso de puestos de trabajo manuales, la mano de obra mexicana transformaba la producción agropecuaria de tal manera que daba lugar a la creación de otros puestos de trabajo agropecuarios en beneficio de los trabajadores estadounidenses. Por ejemplo, es posible que los trabajadores mexicanos hayan desalentado la idea de reemplazar puestos de trabajo rural en los EE. UU. con sistema de producción mecánicos o importando lo que se producía, o que hayan posibilitado que los trabajadores rurales estadounidenses ocuparan puestos no manuales en áreas de supervisión o de manejo de maquinarias.

La tercera es que la desaparición del convenio laboral bilateral posiblemente haya dado lugar a que la movilidad laboral regulada fuera en parte reemplazada por una movilidad laboral no regulada. Esto habría tendido a limitar cualquier posible variación en la oferta de mano de obra mexicana en los hechos concretos luego de 1964. Y aun

si la oferta hubiese caído, el poder de negociación de los trabajadores también habría caído en el vacío regulatorio, de modo que cualquier posible aumento en los salarios resultante de ello se habría visto frenado. En mayor o menor medida, es posible que cada una de estas tres explicaciones haya contribuido al resultado.

Mientras que las dos primeras son polémicas y no han sido establecidas de manera concluyente mediante estudios, no hay dudas de que la tercera de ellas (la sustitución por la inmigración ilegal) fue importante. La Figura 2 muestra que luego del fin del último convenio laboral bilateral en 1964, el régimen regulatorio bilateral fue reemplazado rápidamente por un amplio mercado negro. Quedó evidenciado que aquellos que habían juzgado los efectos del convenio laboral bilateral en relación con un escenario sin movilidad laboral en realidad habían estado haciendo una comparación hipotética, mientras que la comparación de mayor relevancia práctica resultó ser la de quienes habían juzgado los efectos del convenio laboral bilateral contemplando la existencia de una movilidad laboral basada en un mercado negro.

medida que avanzaba la transición demográfica de México posterior a 1930.¹² La combinación de estos dos factores renovó la capacidad potencial de obtener beneficios mutuos a través de la movilidad en la frontera. A partir de 1942, ambos países comenzaron a pactar nuevamente una serie de acuerdos bilaterales para la regulación de esa movilidad.

Hasta el año 1951, en el marco de este nuevo conjunto de convenios laborales bilaterales el Servicio de Inmigración y Naturalización (INS por sus siglas en inglés) impuso un cupo de aproximadamente 100.000 visas para la categoría de empleo temporario.¹³ Este cupo fue establecido siguiendo un

criterio político y sin ningún estudio serio sobre la demanda de trabajadores mexicanos, que excedía ampliamente esa cantidad máxima.¹⁴ La forma en que estaba concebido este programa, además, desalentó su utilización en el área de la agricultura: los agricultores que participaban en el programa no podían seleccionar trabajadores individualmente para volver a contratarlos sucesivamente cada año (como sí podían hacer

12. Feliciano, "Mexico's Demographic Transformation."

13. Massey, Durand, and Malone, *Beyond Smoke and Mirrors*, 37.

14. A finales de los '50 los oficiales de la Patrulla Fronteriza informaron que la cantidad de trabajadores con papeles que llegaba era "suficiente para mantener la oferta de mano de obra levemente por encima de la demanda" (Calavita, *Inside the State*, 89), lo cual pone de manifiesto que antes de los cambios de 1954 esa visa reflejaba apenas un pequeño porcentaje de la demanda.

con los trabajadores contratados en el mercado negro), sino que se les exigía contratar personas diferentes todos los años provenientes de una reserva central de trabajadores disponibles.¹⁵ El resultado fue que muchos agricultores empezaron a contratar trabajadores por fuera del programa y un gran porcentaje de la renovada movilidad transfronteriza pasó a ser ilegal. La inmigración ilegal creció fuertemente, lo cual se evidencia parcialmente en el aumento en la cantidad de mexicanos considerados “extranjeros en condición de ser deportados” detectados por el INS (Figura 2).

Entre 1951 y 1954, los gobiernos de EE. UU. y México adoptaron una serie de medidas para modificar su régimen regulatorio de forma tal que la movilidad laboral ilegal en la frontera disminuyó abruptamente. En primer lugar, acordaron que Estados Unidos modificaría por primera vez la cantidad de visas de empleo temporario disponibles de modo tal que la nueva cifra reflejase la demanda de trabajadores mexicanos. En 1951, el cupo pasó a ser de 200.000 visas (el doble) gracias a la Ley Pública 78 y, tiempo más tarde, en 1954, se elevó esa cifra a 450.000 (un aumento superior al doble).¹⁶ Por primera vez, el número de permisos de trabajo fue más allá de un pequeño porcentaje de la demanda estadounidense —y de la oferta mexicana— de trabajadores de México. En segundo lugar, en 1954 la INS facilitó considerablemente a los empleadores la recontractación de personas mexicanas específicas que hubiesen demostrado ser buenos trabajadores.¹⁷ En tercer lugar, en 1954

los gobiernos de EE. UU. y México trabajaron conjuntamente para llevar adelante un gran número de allanamientos, controles de carretera y deportaciones de manera coordinada, lo que en Estados Unidos se conoció como la “Operación Mojados”. Las autoridades mexicanas tuvieron una amplia participación, conjuntamente con sus pares estadounidenses.¹⁸ Este redoble en los esfuerzos por hacer cumplir la ley que tuvo lugar en 1954 ha sido duramente criticado por entenderse que éste condujo a la expulsión indebida de una importante cantidad de ciudadanos estadounidenses de ascendencia mexicana. En parte, esto obedece a que menos de 1 de cada 50 deportados fueron expulsados siguiendo un procedimiento formal de deportación.¹⁹

Este problemático conjunto de modificaciones en materia de políticas tuvo como efecto una gran reducción en la movilidad laboral ilegal en la frontera. Una de las señales de lo antedicho puede verse en la Figura 2: hubo una súbita disminución en la cantidad de detenciones de mexicanos que intentan emigrar ilegalmente. Por supuesto, medir el número de detenciones no es lo mismo que medir los flujos ilegales. Pero los registros históricos dejan bastante claro que después de 1954 hubo también una marcada reducción en los flujos ilegales. En un escrito de 1971, el politólogo Richard Craig determinó que luego de 1954 la migración ilegal entre ambos países “a los fines prácticos, dejó de existir”.²⁰ Contrariamente a algunas opiniones, esta experiencia es incompatible con la idea de que las redes construidas por los inmigrantes durante el período de cooperación bilateral de la década de 1940 fueron la principal causa de la inmigración ilegal que vino a continuación.²¹ La implementación de un programa de visas flexible y de utilización práctica tuvo un rol determinante en la disminución de la inmigración ilegal, cuya relevancia ha sido subvalorada. Sin embargo, la conclusión a la que arriba la historiadora Kelly

15. Lytle Hernández, *Migra! A History of the U.S. Border Patrol*, 188.

16. Massey, Durand, and Malone, *Beyond Smoke and Mirrors*, 37. Para más información acerca de la renegociación de 1951, véase Cardenas, “United States Immigration Policy toward Mexico.”

17. En 1954, el INS retocó el programa para facilitar a los empleadores la recontractación sucesiva en cada temporada de aquellos trabajadores predilectos: la tarjeta mica (o “I-100”), que les permitía volver a contratar a un mismo trabajador en los Estados Unidos sin que éste tuviese que volver primero a México, y un programa “Especial”, que permitía a los empleadores seleccionar trabajadores mexicanos específicos (Lytle Hernández, *Migra! A History of the U.S. Border Patrol*, 187–188). El titular de la INS explicó con claridad el propósito de estas reformas: “La contratación en los Estados Unidos de trabajadores mexicanos legalmente habilitados para la realización de tareas agrícolas en forma temporaria debe transformarse en una opción lo más atractiva posible para los empleadores y los empleados, por ejemplo,

(a) brindando a los empleadores las clases y cantidades de trabajadores que necesitan, y justamente cuando los necesitan; (b) simplificando dicho proceso tanto como sea posible”. (Calavita, *Inside the State*, 92)..

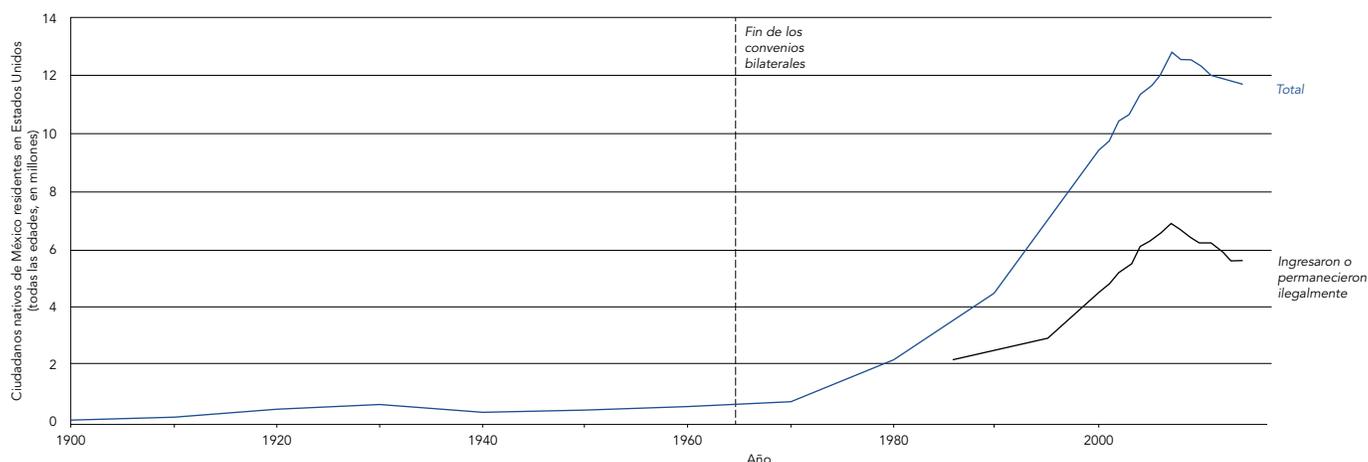
18. Lytle Hernández, “Crimes and Consequences of Illegal Immigration”; Lytle Hernández, *Migra! A History of the U.S. Border Patrol*.

19. Carrasco, “Latinos in the United States,” 84.

20. Craig, *The Bracero Program*, 129.

21. E.g., Martin and Teitelbaum, “Mirage of Mexican Guest Workers,” 122

Figura 3. Mexicanos residentes en los Estados Unidos, de todas las edades, 1900–2014*



*Fuentes de los datos: Passel, Cohn, and Gonzalez-Barrera, *Net Migration from Mexico*, tablas anexas 1 y 3; Passel and Cohn, *Unauthorized Immigrant Totals Rise*, fig. 3; Gonzalez-Barrera, *More Mexicans Leaving*, fig. 5

del informe principal y fig. 2 de la publicación complementaria del blog; Wasem, *Unauthorized Aliens*, fig. 2.

Lytle Hernández es que luego de 1954 “el ahora reformado programa “Bracero” sin dudas ha enfrentado el tema de la crisis de consenso presente en la comunidad agraria del Sur de Texas, que desestabilizó y socavó las acciones y prioridades de la Patrulla Fronteriza . . . durante casi una década.”²²

Durante breves lapsos a lo largo de este período, las relaciones entre los Estados Unidos y México se debilitaron y ambos países coquetearon con la idea de abandonar la bilateralidad y volver a la unilateralidad en las contrataciones; es decir, que los empleadores estadounidenses pudieran contratar mano de obra mexicana directamente, mediante una certificación del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos pero sin la participación del gobierno mexicano. Esto ocurrió entre 1949 y 1951 y también brevemente en 1943 y 1954. Esta idea de unilateralidad recibió una fuerte oposición por parte del Departamento de Trabajo y de las figuras más prominentes del sector laboral tanto en EE. UU. como en México, entre las cuales se incluía la Federación Estadounidense del Trabajo. Esto fue así debido a que un régimen unilateral habría eliminado los controles sobre las condiciones de trabajo y los procesos de contratación del gobierno mexicano, y habría hecho que todo el convenio fuera visto como un instrumento de los

agricultores para debilitar a los sindicatos de trabajadores de EE. UU. y empeorar las condiciones de trabajo.²³

Una serie de acontecimientos sacude por tercera vez la frontera, pero esta vez en ausencia de una regulación bilateral

En 1964 se repitió la historia de 1921: se dejó vencer el plazo del último convenio laboral bilateral. En EE. UU. el principal impulsor de la idea de poner fin a los acuerdos fue el Departamento de Trabajo de ese país, que esperaba que con el fin del programa disminuyesen el nivel de oferta de mano obra y los abusos cometidos contra trabajadores en el marco del programa, y que así mejorasen los salarios y las condiciones laborales para los trabajadores estadounidenses.²⁴ Las pruebas que ofrece la historia llevan a pensar que la decisión de poner fin al programa bilateral fracasó en la consecución de estos objetivos (Recuadro 1).

22. Lytle Hernández, *Migra! A History of the U.S. Border Patrol*, 189.

23. Hazelton, “Open-Shop Fields,” 140–142.

24. Garrett et al., *Mexican Farm Labor Program*.

Recuadro 2 La visión de los especialistas de la época sobre el fin de la cooperación bilateral

Tanto antes como después del fin de la cooperación bilateral en 1964, era hartamente sabido en ambos países que con el cambio se haría insostenible poder hacer cumplir la ley de forma amplia y se daría inicio a una era de ilegalidad.

- En 1958, el congresista texano William Poage le preguntó a James Hennessy, un funcionario del Servicio de Inmigración y Naturalización, si la eliminación casi total de los ingresos ilegales habría sido posible “sin un programa legal para el ingreso de mano de obra mexicana en los Estados Unidos”, a lo cual Hennessy respondió negativamente y Poage coincidió en que era algo “obvio”.¹
- En un informe de 1958 de la Patrulla Fronteriza se advertía que sin este programa habría que “prepararse para un gran aumento en la llegada de inmigrantes ilegales extranjeros a los Estados Unidos”.²
- En 1959, una comisión del Departamento de Trabajo de los EE. UU. determinó que el convenio bilateral había sido fundamental para la eliminación del mercado negro.³
- En 1963, el embajador de México envió una comunicación al secretario de estado de los EE. UU., Dean Rusk,

advirtiéndole que “la ausencia de un acuerdo no acarbaría con el problema sino que, por el contrario, daría lugar a una situación de facto consistente en el ingreso ilegal de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, hecho que sería extremadamente perjudicial para estos trabajadores ilegales y, tal como la experiencia ha demostrado, terminaría afectando también a los trabajadores estadounidenses”.⁴

- En 1965, el Departamento de Agricultura de EE. UU. advirtió que el fin del acuerdo haría que ciertos flujos de trabajadores de vital importancia para la economía rural pasasen a ser ilegales.⁵
- En 1968, el INS atribuyó el súbito crecimiento de la inmigración ilegal al fin del convenio laboral bilateral en 1964.⁶
- Hacia 1974, un prominente sociólogo por entonces de la Universidad de Texas en Austin lamentaba el hecho de que un gran número de trabajadores mexicanos emigrasen ilegalmente, lo cual era una “consecuencia obvia” del fin del acuerdo de 1964, y que esto sólo podría frenarse mediante la creación de un “programa de ingresos regulado junto con un aumento en los controles”.⁷

1. US Congress, “Mexican Farm Labor,” 456.

2. Calavita, *Inside the State*, 89.

3. Garrett et al., *Mexican Farm Labor Program*.

4. Carrillo, “Letter to U.S. Secretary of State.”

5. McElroy and Gavett, *Termination of the Bracero Program*.

6. INS, *Annual Report 1968*, 10–11

7. .Portes, “Return of the Wetback,” 46.

Lo que sí tenían claro los especialistas de ese entonces en ambos países era que la sustitución de la cooperación bilateral por un vacío regulatorio bilateral conduciría a un importante nivel de inmigración ilegal (Recuadro 2). Pero nadie supo predecir la magnitud de la ola de ilegalidad que vendría luego, en tanto la oferta y la demanda de mano de obra mexicana al otro lado de la frontera estaba a punto de dispararse a niveles nunca antes vistos.

Una década más tarde se darían grandes alteraciones económicas y demográficas a un lado y otro de la frontera, de

características similares pero dimensiones mucho mayores a las de aquellas que habían tenido lugar en las décadas de 1910 y 1950. Empero, esta vez no habría una tercera serie de acuerdos bilaterales para absorber el impacto.

En los Estados Unidos, desde finales de los ‘70 y hasta los ‘80 inclusive, el número de jóvenes que ingresaban al mercado laboral experimentó su mayor caída histórica en un contexto marcado por la entrada a la adultez de la generación del *baby boom*. Después de 1982, la economía estadounidense tuvo dos décadas de intenso crecimiento, con una única y

breve interrupción, lo cual se vio acompañado de una fuerte demanda de mano de obra. Esto coincidió precisamente con el momento en que el súbito crecimiento de la juventud en México (Figura 1) llegaba a su pico máximo, y tras el fuerte crecimiento laboral que se había dado durante toda la década de los '60 y comienzos de los '70 vino el estrepitoso derrumbe de la economía mexicana luego de la crisis de la deuda latinoamericana de 1982.²⁵ Ante la ausencia de un marco regulatorio adecuado, estos factores dieron lugar a una ola migratoria ilegal sin precedentes (Figura 2).

El vacío regulatorio a nivel bilateral que vino después de 1964 no fue producto de las decisiones de un solo país. En 1964 y 1972, hubo dos presidentes de México que propusieron la creación de un nuevo convenio laboral bilateral, pero en ambas ocasiones la idea fue rechazada por el presidente de EE. UU.²⁶ En 1972, una comisión de expertos creada por el presidente mexicano Echeverría llegó a la siguiente conclusión: “Tenemos que convencer a los funcionarios norteamericanos de que la situación actual de una corriente migratoria incontrolada resulta más perjudicial para ellos y para nosotros que la que pueda ser regulada por un Acuerdo Bilateral”.²⁷ Una

comisión de igual tipo creada en EE. UU. por el presidente Nixon rechazó la creación de un acuerdo de estas características, alegando que creía que ello sería perjudicial para los trabajadores estadounidenses, en especial para las minorías.²⁸

Sin embargo, luego fue el presidente mexicano quien rechazó las propuestas de convenios laborales bilaterales realizadas por dos presidentes estadounidenses en 1974 y 1979. En 1974, el presidente estadounidense Ford propuso un nuevo acuerdo sobre movilidad temporaria de mano de obra menos calificada a cambio de obtener acceso preferencial al petróleo en México. El presidente mexicano Echeverría rechazó el acuerdo.²⁹ Echeverría había cambiado su postura a partir de una reunión que mantuvo con Ernesto Galarza, un defensor de los derechos laborales, tras la cual se convenció (a pesar de la experiencia de los años 1954 a 1964) de que “estos acuerdos nunca han tenido éxito a la hora de evitar la inmigración de indocumentados”.³⁰ En 1979, su sucesor en el cargo, el presidente López Portillo, rechazó una propuesta similar del presidente estadounidense Carter.³¹

Aun luego de ser harto reconocida la existencia de un mercado negro que crecía exponencialmente, los expertos de entonces no presentaron ninguna alternativa viable al vacío regulatorio bilateral. En los Estados Unidos de 1980, había influyentes académicos que repudiaban la idea de crear cualquier tipo de vía legal para la movilidad laboral temporaria en la frontera.³² El informe de 1981 de la Comisión Heshburgh se pronunció en contra de la creación de un nuevo programa de empleo temporario.³³ El nuevo presidente de EE. UU., Ronald Reagan, había incluido en su plataforma de campaña el desarrollo de un nuevo régimen regulatorio que contemplase un

25. Martínez, “Migration and the Border, 1965–1985,” 103–105.

26. En 1964, Gustavo Díaz Ordaz, presidente electo de México, propuso un nuevo convenio laboral bilateral al presidente estadounidense Lyndon Johnson. Este último rechazó la propuesta, aunque también manifestó no estar seguro de que fuera posible hallar trabajadores estadounidenses para los puestos en cuestión (García y Griego, “The Bracero Program,” 1221). No se llegó a ningún acuerdo. En 1972, los presidentes Luis Echeverría y Richard Nixon reaccionaron ante el rápido crecimiento de la movilidad ilegal creando respectivamente unas comisiones destinadas a analizar cómo podría reducirse este fenómeno. La comisión de Echeverría recomendó la creación de un nuevo convenio laboral bilateral que regulase la movilidad laboral transfronteriza (García y Griego, “The Bracero Program,” 1221). La comisión de Nixon, por su parte, rechazó de manera unánime la posibilidad de un nuevo acuerdo bilateral, invocando su creencia de que un acuerdo como este sería perjudicial para los trabajadores estadounidenses, en especial para los estadounidenses de origen mexicano y de raza negra (Cramton et al., *Program for Effective and Humane Action*, 35–37).

27. Comisión Intersecretarial, *Informe de Actividades y Recomendaciones*,

38. The original passage reads, “Sin embargo tenemos que convencer a los funcionarios norteamericanos de que la situación actual de una corriente

migratoria incontrolada resulta más perjudicial para ellos y para nosotros que la que pueda ser regulada por un Acuerdo Bilateral y controlada mediante esfuerzos mutuos de cooperación.”

28. Cramton et al., *Program for Effective and Humane Action*, 35–37.

29. Délano, *Mexico and Its Diaspora*, 112.

30. García y Griego, “Importation of Mexican Contract Laborers,” 73.

31. Délano, *Mexico and Its Diaspora*, 84.

32. Martin and Miller, “Guestworkers.”

33. Select Commission, *U.S. Immigration Policy*, 45; Briggs, “Report of the Select Commission,” 14.

acuerdo sobre movilidad laboral temporaria.³⁴ Sin embargo, fue poco el apoyo que Reagan recibió de parte del Congreso de EE. UU., que en 1986 modificó las leyes migratorias sin regular de manera significativa los flujos futuros de trabajadores.³⁵ La Comisión de EE. UU. para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo señaló el fracaso de la reforma de 1986 a la hora de modificar los flujos del mercado negro, pero al mismo tiempo expresó su “enérgico rechazo a las recomendaciones de crear un programa de empleo temporario más extenso”.³⁶ En cada uno de los casos, quienes se oponían invocaban la idea de un posible perjuicio a los trabajadores estadounidenses y la creencia de que los trabajadores temporarios se transformarían necesariamente en trabajadores permanentes. Todos estos análisis juzgaban los efectos de la inmigración legal temporaria comparándola principalmente con un escenario sin inmigración en vez de hacerlo con uno que contemplase una inmigración ilegal a gran escala. Desde entonces, la historia ha dado motivos para cuestionar esa perspectiva.

Del lado de México, la presión por un convenio laboral bilateral fue disminuyendo luego de los años ‘70. Distintos presidentes, desde de la Madrid en los ‘80 hasta Salinas en los ‘90, dejaron en claro su visión de que la movilidad laboral era un síntoma vergonzoso de fracaso económico antes que un factor histórico con potenciales beneficios mutuos.³⁷ Con el

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) de 1994 surgió la esperanza de que los salarios se equipararían a un lado y otro de la frontera y la oferta de mano de obra inmigrante de México disminuiría.³⁸ En retrospectiva, hoy podemos observar que el TLCAN no logró equiparar de manera considerable los salarios entre los dos países,³⁹ y que siguió habiendo una inmigración ilegal a gran escala. Este vacío regulatorio bilateral dio por resultado un vasto mercado negro laboral (Figura 3). Desde 1965 hasta 1986, unos 28 millones de mexicanos ingresaron de manera ilegal a los Estados Unidos (de los cuales 23,4 millones eran inmigrantes temporarios/circulares).⁴⁰ El porcentaje de mano de obra sin papeles entre los trabajadores rurales de la cosecha subió estrepitosamente del 10 por ciento a finales de los ‘80 a más del 50 por ciento hacia el año 2000.⁴¹

Transcurridos ya los años ‘80, se dejaron pasar varias nuevas oportunidades de creación de un convenio laboral bilateral. Desde un principio, las negociaciones del TLCAN desterraron toda posibilidad de debatir el tema de la movilidad de mano de obra menos calificada.⁴² En 1995, en los EE. UU. una comisión presidencial recomendó, lisa y llanamente, que “se elimine la posibilidad de recibir trabajadores no calificados”, refiriéndose con ello a todo trabajador que no tuviera un título universitario.⁴³ En 2001, dos figuras prominentes del sector opositor al acuerdo de empleo temporal en EE. UU. reiteraron su opinión según la cual la única solución posible en

34. Ronald Reagan, quoted in Theodore Rueter, ed., *Transcripts of the 1980 Presidential Debates* (Ann Arbor, MI: University Microfilms International, 1981), 321–322. See Turansick, “Critique of Proposed Amendments,” for details of the Reagan proposal.

35. Bush, McLarty, and Alden, U.S. Immigration Policy, 88.

36. Asencio, *Unauthorized Migration*, 9.

37. “And there is no doubt that as the Mexican economy improves, the migrant flows will tend to decline,” said Miguel de la Madrid Hurtado at a summit with Ronald Reagan (Reagan Library, “Remarks Following Discussions with President Miguel De la Madrid Hurtado of Mexico,” August 13, 1986). Carlos Salinas de Gortari said that “higher wages in Mexico ... will mean fewer migrants to the United States” (State Department, “Opening Remarks at the U.S. Binational Commission Mtg. Office of the Spokesman,” as delivered by US secretary of state Warren Christopher, June 21, 1993), and Salinas repeatedly said, “We want to export products, not people” (Patrick McDonnell, “Next Step: Border Towns Brace for Influx,” *Los Angeles Times*, April 2, 1991).

38. Clemens, “Does Development Reduce Migration?” 152–154.

39. Hanson, “Wages in Mexico since NAFTA?”; Gandolfi, Halliday, and Robertson, *Trade, Migration, and the Place Premium*.

40. Massey, Durand, and Malone, *Beyond Smoke and Mirrors*, 45. They were accompanied by 1.3 million who entered lawfully.

41. Kandel, “Hired Farmworkers,” 15.

42. Cameron and Tomlin, *Making of NAFTA*, 71; Mayer, *Interpreting NAFTA*, 111; Miller and Gabriel, “U.S.-Mexico Migration Honeymoon,” 149.

43. US Commission on Immigration Reform, *Legal Immigration*, xxiv. The directors of the commission were Susan Martin, Andrew Schoenholtz, and Paul Donnelly. The members of the commission were Shirley M. Hufstедler (chair), Richard Estrada, Harold Ezell, Lawrence H. Fuchs, Robert Charles Hill, Warren Leiden, Nelson Merced, Bruce Morrison, and Michael S. Teitelbaum.

materia de políticas era expandir las “prohibiciones” impuestas a la mano de obra mexicana.⁴⁴ El oscuro legado que dejó esta unilateralidad, conjuntamente con la de los años ‘20, fue dos períodos históricos de ilegalidad masiva: uno después de 1921, y el otro a finales de la década de 1960.

Los principales instrumentos de las políticas unilaterales de los últimos años han sido las visas de empleo estacional para trabajadores menos calificados en EE. UU., conocidas como H-2A (en agricultura) y H-2B (para el resto de los sectores), que son utilizadas principalmente por mexicanos. Éstas reemplazaron en un pequeño porcentaje al mercado negro, y su uso en años recientes ha aumentado, en parte, debido al incremento en las acciones destinadas a hacer cumplir la ley en la frontera y detrás de ella (tal como se ve en la Figura 2).⁴⁵ Sin embargo, no han sido en absoluto suficiente para la naturaleza y la magnitud del problema. Éstas solo cubren la modalidad estacional de trabajo, cuando en realidad la demanda de mano de obra mexicana en EE. UU. es mayor en los trabajos no estacionales; le dan a un gran socio en materia de comercio, inversiones y migración el mismo trato que a tantas otras naciones; y carecen de toda disposición que regule con un criterio cooperativo las contrataciones, lo cual da pie a considerables abusos en el proceso de selección. En el Recuadro 3 se tratan estos y otros problemas del régimen unilateral.

La más reciente oportunidad de establecer un nuevo régimen bilateral llegó en el año 2001. Los flamantes presidentes George W. Bush y Vicente Fox llevaron adelante, personalmente y de manera enérgica, una serie de negociaciones para el desarrollo de un acuerdo bilateral que regulase la movilidad laboral. En un informe dirigido a ambos presidentes, el Panel de alto nivel sobre Migraciones entre EE. UU y México instó a la creación de un convenio bilateral que incluyera una importante cantidad de nuevas oportunidades temporales de movilidad laboral temporaria.⁴⁶ Los mismos analistas que habían apoyado la postura de convertir en ilegales los vastos flujos laborales de los años ‘80 y ‘90 contraatacaron, asegurando que la única solución posible en materia de políticas era la imposición de mayores “prohibiciones” de manera continua sobre

esos flujos laborales, y declarando que cualquier otra política alternativa era apenas un “espejismo”.⁴⁷

En el año 2001, estas negociaciones bilaterales quedaron repentinamente truncas luego de los ataques terroristas del 11 de septiembre. Tanto especialistas como personas que participaron en ellas han señalado diversas posibles razones de por qué nunca se las retomó: Bush no logró obtener un amplio apoyo en el Congreso de EE. UU.;⁴⁸ las relaciones bilaterales en general se tornaron más distantes debido a la sensación de que México no había sido solidario tras los ataques y a la falta de apoyo de México a los Estados Unidos para la intervención armada de Irak.⁴⁹ Asimismo, en años más recientes, la atención de México en lo atinente a políticas migratorias se ha trasladado hacia Centroamérica.⁵⁰

Otros atribuyen la culpa a factores internos de las negociaciones del 2001: la pretensión por parte de México de que las negociaciones se llevaran adelante en el marco de un compromiso único o un acuerdo a todo o nada, sin tener suficiente poder de negociación para mantener esta postura.⁵¹ El por entonces embajador estadounidense en México, Jeffrey Davidow, se refirió tiempo más tarde al derrumbe de las negociaciones señalando que “en la medida en que el gobierno mexicano era reticente a adoptar grandes medidas para evitar que su población emigrara, su contribución a la solución habría sido mucho menor que la que se habría exigido a los Estados Unidos en esta gran negociación. . . . De un lado, los Estados Unidos controlaban casi todas las fichas. Del otro, México tenía poco para aportar en la mesa de negociaciones.”⁵²

44. Martin and Teitelbaum, “Mirage of Mexican Guest Workers.”

45. Roberts, Alden, and Whitley, *Managing Illegal Immigration*.

46. McLarty, DiMarzio, and Rozental, *Mexico-U.S. Migration*.

47. Martin and Teitelbaum, “Mirage of Mexican Guest Workers.”

48. Miller and Gabriel, “U.S.-Mexico Migration Honeymoon,” 153.

49. Rozental, “Mexico-U.S. Bilateral Relations.”

50. Alba and Castillo, *New Approaches to Migration Management*.

51. Baer, “Mexico at an Impasse”; Gustavo Mohar, citado por Délano, *Mexico and Its Diaspora*, 96, 177.

52. Davidow, *Bear and the Porcupine*, 215.

Capítulo 2

La cooperación es mejor que la unilateralidad, y el momento es ahora

Los Estados Unidos y México ya han cooperado en otras épocas en la regulación de la movilidad laboral de la mano de obra menos calificada. Si bien dicha cooperación tenía defectos de vital importancia, ambos países pueden cooperar para erradicar la migración ilegal, lo cual traería enormes beneficios tanto a uno como al otro. Por el contrario, el vacío en materia de políticas bilaterales que con el tiempo reemplazó a la cooperación bilateral ha dado por resultado décadas de caos e ilegalidad en la frontera común de estos países. Esta difícil experiencia nos muestra que los defectos que aquejaron a los convenios bilaterales previos no son motivo para descartar toda posible cooperación. Por el contrario, esas deficiencias son un motivo para cooperar mediante políticas superiores. La implementación de mejores políticas puede abrir la puerta a enormes beneficios comunes para ambas naciones.

En los últimos años, ha habido nuevos reclamos de cooperación bilateral, entre los cuales se incluye la creación de un programa sustancial que vincule oportunidades legales de empleo temporario con la demanda de mano de obra mexicana en EE. UU. En 2005, el gobierno mexicano publicó un escrito titulado “México frente al fenómeno migratorio”, que fue adoptado en forma unánime por las dos cámaras de la legislatura mexicana en 2006.¹ Este escrito apoyaba la creación de “un programa de empleo temporario con el mayor alcance posible”, en un intento de influir sobre el debate acerca de la reforma legislativa unilateral en materia migratoria de ese año en EE. UU.² La Comisión de la Sociedad de las Américas recomendó una cooperación bilateral que vinculara con mayor precisión las políticas de visado de EE. UU. con las fuerzas del mercado laboral internacional en todo el hemisferio a fin

de enfrentar el tema de la inmigración ilegal, “cuyos efectos negativos son producto de su naturaleza ilegal y no de la inmigración en sí misma”.³ Una comisión bipartidista del Council on Foreign Relations de EE. UU. expresó lo siguiente: “Un aspecto esencial a los fines de asumir el control sobre la inmigración ilegal es reconocer que la economía estadounidense ha tenido, y seguirá teniendo, un gran apetito de trabajadores menos calificados”.⁴

Sin embargo, la adopción de un sistema de cooperación bilateral que genere oportunidades legales para la movilidad de trabajadores menos calificados suele ser vista como algo inviable. Según un informe dirigido al Consejo de Competitividad de América del Norte, un enfoque “pragmático” requiere que los países “dejen de lado ... problemáticas tales como la inmigración y la movilidad laboral, que son de suma importancia para el desafío que implica la competitividad de América del Norte.”⁵ Resulta evidente que “el fracaso en los intentos de los expresidentes Fox y Bush por concertar un convenio bilateral sobre migración ha dejado a ambas partes comprensiblemente reticentes a realizar un nuevo intento”.⁶

Somos más optimistas sobre las posibilidades de una cooperación renovada. De hecho, ha habido avances recientes que permiten inferir que un sistema de cooperación podría generar mayores beneficios y enfrentarse a menos obstáculos ahora que en la próxima generación.

1. Alba, *Mexico: A Crucial Crossroads*. El escrito completo se encuentra disponible en <http://consulmex.sre.gob.mx/raleigh/images/stories/prensa/oct2013/mexfenmig.pdf>.

2. Délano, “From ‘Shared Responsibility’ to a Migration Agreement,” 51.

3. Zedillo and Pickering, *Re-Thinking U.S.–Latin American Relations*, 16.

4. Bush, McLarty, and Alden, *U.S. Immigration Policy*, 88.

5. NACC, *Secure and Competitive North America*.

6. Bush, McLarty, and Alden, *U.S. Immigration Policy*, 109.

Los anteriores intentos de cooperación bilateral tuvieron serias limitaciones sobre las cuales puede trabajarse

Los acuerdos bilaterales de comienzos y mediados del siglo XX han recibido intensas críticas por varias fallas graves. Muchas de ellas fueron consecuencia de que, en líneas generales, las primeras negociaciones dejaron afuera a los representantes de las asociaciones de trabajadores de ambos países, lo cual contribuyó a que hubiese una falta de garantías efectivas que protegieran los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores contratados.⁷ Tal vez lo más perjudicial de todo haya sido el hecho de que todos los acuerdos vinculaban a los inmigrantes legales a un único empleador. Los abusos hacia los trabajadores contratados eran moneda corriente, y entre ellos se incluía la violación de términos contractuales relativos al salario, los días de trabajo, la alimentación, la vivienda y la seguridad.⁸

En teoría había un procedimiento mediante el cual los trabajadores podían presentar reclamos. El convenio laboral bilateral de 1949, por ejemplo, disponía que los trabajadores contratados no podían aceptar ningún trabajo de ningún otro empleador. El acuerdo sí prometía que en caso de que el empleador no respetase el contrato, “el Servicio de Empleo de los Estados Unidos hará todo lo posible para transferir al trabajador” a otro empleador.⁹ Pero teniendo en cuenta los numerosos obstáculos que debían superar los trabajadores para efectivamente llevar adelante tal reclamo, en especial en el período de cuatro a seis meses durante el cual podían estar en los Estados Unidos, no es ninguna sorpresa que esta disposición terminara siendo, esencialmente, letra muerta. En

la práctica, el trabajador se enfrentaba a la disyuntiva entre aceptar las condiciones y los salarios violatorios del contrato o volver a su lugar de origen y ganar un 90 por ciento menos.¹⁰ Los abusos a larga escala generaron un amplio rechazo a los acuerdos fundado en razones morales.¹¹

Otra falla esencial de los primeros acuerdos era las rígidas delimitaciones sectoriales. Casi todos los trabajadores a los que se les permitió entrar a los Estados Unidos en el marco de los convenios laborales bilaterales de 1910-1921 y 1942-1964 fueron trabajadores rurales estacionales, al margen de un pequeño número que trabajaba en los sectores del transporte ferroviario, la minería y la construcción. No obstante, esta asignación sectorizada de los permisos de trabajo de los convenios laborales bilaterales era más bien producto del poder político de los grandes empleadores agrarios que de una evaluación de la demanda de mano de obra mexicana en la economía de EE. UU. que estuviese fundada en hechos.¹² Si bien la agricultura ha sido muy importante, desde los años ‘20 y aun antes de esa época, se contrataba mano de obra mexicana para trabajos industriales de ocupación anual en ciudades de todo Estados Unidos.¹³ En 1955, el 31 por ciento de los trabajadores mexicanos sin papeles que fueron detenidos no ocupaban puestos rurales sino industriales.¹⁴

Otro defecto, tristemente célebre, de estos primeros convenios fue abordado en gran medida a través del tiempo: entre 1942 y 1949, a los trabajadores mexicanos regidos por el convenio laboral bilateral se les retenía un 10 por ciento de sus salarios para un programa de ahorro obligatorio que nunca se gestionó adecuadamente. Esto provocó que tal vez cientos de miles de trabajadores sufrieran, a manos de empleadores estadounidenses o funcionarios mexicanos, la confiscación, sin más, de ese porcentaje de sus salarios que habían ganado

7. Hazelton, “Open-Shop Fields,” 186, 189.

8. Moore, *The Slaves We Rent*, 87–99; Bickerton, “Bilateral Immigration Agreement,” 909; Mitchell, *They Saved the Crops*, 372–380.

9. *Mexican Agricultural Workers: Agreement between the United States of America and Mexico, Effected by Exchange of Notes Signed at México August 1, 1949, Entered into Force August 1, 1949*, vol. 4284 of Publication, United States Department of State, vol. 2260 of Treaties and Other International Acts Series (Washington, DC: US Government Printing Office, 1952).

10. Hancock (*Role of the Bracero*, 29, 41) calcula que el salario típico de un bracero en los Estados Unidos era 10 veces superior al que podía percibir en México, y que aproximadamente el 10 por ciento de la población rural de México, en mayor o menor medida, dependía de manera directa de lo que ganaban los *braceros*.

11. Craig, *The Bracero Program*, 150–197.

12. *Ibid.*

13. Taylor, *Mexican Labor in the United States*.

14. Rabb, “Report on the ‘Wetback’ and Bracero Programs,” 2.

legítimamente, dinero que nunca más volverían a ver.¹⁵ Este sistema de ahorro obligatorio llegó a su fin en 1950. Además, entre los años 2007 y 2012 el gobierno y el congreso de México sancionaron una serie de proyectos de ley que disponen el pago de una compensación a varios miles de trabajadores o a sus descendientes.

En el ámbito político de EE. UU. la acusación de mayor peso en contra de los primeros convenios laborales bilaterales sostenía que éstos minaban los salarios y las condiciones laborales de los trabajadores estadounidenses.¹⁶ En lo que a los hechos respecta, esta sigue siendo una cuestión polémica que depende del interrogante sobre si en caso de no haber estado los convenios laborales bilaterales el número de inmigrantes mexicanos habría sido bajo o bien se habría dado una inmigración ilegal a gran escala (véase el Recuadro 2). La respuesta a este interrogante de los años '60 se ha vuelto evidente en retrospectiva: sin los convenios laborales bilaterales hubo un nivel de inmigración enorme en el contexto de un mercado negro.

Las cuestiones precitadas son harto conocidas y vienen siendo debatidas desde hace generaciones. Pero los primeros acuerdos tenían una falla (en gran medida resuelta luego de 1954) menos conocida. Antes de 1954, el número de permisos de empleo se establecía de manera arbitraria y rígida, lo cual provocaba el indeseado efecto de fomentar la inmigración mediante el mercado negro. A los efectos de disminuir la inmigración ilegal, era fundamental que se diera lugar a un régimen regulatorio más flexible, capaz de reaccionar ante los cambios económicos y demográficos suscitados en uno y otro país.

Ninguno de estos defectos es inherente a la cooperación bilateral en materia de movilidad laboral per se. Pueden ser abordados mediante una cooperación bilateral mejor planificada. Una mejor planificación es, ciertamente, solo uno de todos los elementos necesarios para un regreso triunfal a la cooperación, pero es un factor fundamental. En este informe se especifican varias formas en las que una cooperación renovada podría ser transformada mediante una mejor planificación.

El momento propicio para una cooperación renovada es ahora

En la actualidad, si bien a nivel estratégico ambos gobiernos manejan la cuestión migratoria de manera predominantemente unilateral, a nivel táctico cooperan ampliamente. Según exponen Marc Rosenblum y otros colegas, “México ha pasado a ocupar un rol fundamental cuando se trata de hacer cumplir las leyes migratorias en EE. UU. y mantener la seguridad fronteriza”. “Los Estados Unidos y México comparten información sobre amenazas transnacionales; México, por su parte, combate la inmigración ilegal de personas provenientes de terceros países y brinda apoyo en ciertas operaciones de los EE. UU. destinadas a hacer cumplir las leyes en casos vinculados a la repatriación de ciudadanos nacionales de México”. Según estos autores, además, hay “posibilidades de lograr una mayor bilateralidad en estas áreas, que incluyen estrategias para reducir los niveles de reincidencia entre inmigrantes ilegales y para administrar mejor los puestos de entrada entre EE. UU. y México”.¹⁷

Ambos gobiernos, además, trabajan conjuntamente, en el marco de acuerdos bilaterales, en varias otras áreas más allá de la inmigración, entre las cuales pueden citarse, a modo de ejemplo, la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, la Comisión Internacional de Límites y Aguas, y la cooperación en materia de seguridad dentro de la Iniciativa Mérida.

El interés compartido de ambos países por una mejor regulación de la movilidad laboral futura ha ido en aumento a través del tiempo. Desde el año 2007, conforme a un memorándum de entendimiento suscrito por estas dos naciones, el Departamento de Trabajo de EE. UU. y la Embajada de México en Washington (así como también su red de 50 consulados en distintos puntos de los Estados Unidos) han trabajado de manera conjunta para garantizar, proteger y promover los derechos laborales de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos. En abril de 2014, las secretarías de trabajo de EE. UU. y México firmaron una declaración conjunta en el marco del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte a los fines de trabajar juntos para brindarle información a los trabajadores mexicanos contratados mediante visas de trabajo

15. Mitchell, *They Saved the Crops*, 6.

16. Craig, *The Bracero Program*, 160–197.

17. Rosenblum et al., *Mexican Migration to the United States*.

rural estacional acerca de sus derechos laborales (ILAB 2014). En enero de 2015 tuvo lugar el segundo encuentro del Diálogo Económico de Alto Nivel entre EE. UU. y México. El gobierno de México y el estado de California firmaron recientemente un memorándum de entendimiento para la regulación conjunta de la contratación de trabajadores, que será un útil indicador de la viabilidad de un acuerdo de tal naturaleza entre los dos gobiernos federales.¹⁸ Sea cual sea el peso de la historia, hay estructuras y buena voluntad para una mayor cooperación bilateral entre los dos países en el futuro.

No hay mucha alternativa a la creación de nuevos y mayores canales para una movilidad laboral legal en la frontera entre EE. UU. y México, más que la continuidad del mercado negro, hasta que los sueldos se emparejen en las dos naciones.¹⁹ Desde el advenimiento del TLCAN y hasta la fecha, no ha habido una equiparación general de los salarios de trabajadores en apariencia idénticos entre los Estados Unidos y México.²⁰ Esto implica que, aun a pesar de que el fin de la transición demográfica en México disminuirá la cantidad de jóvenes mexicanos que ingresan al mercado laboral, su fuerza de trabajo seguirá siendo demandada y ofertada al otro lado de la frontera con EE. UU.²¹

Por varios de los próximos años, México y Estados Unidos tendrán una inusual oportunidad de comenzar de cero. Hay al menos cuatro explicaciones para ello:

- En primer lugar, en los próximos primeros años habrá menos presión migratoria desde México. Esto se debe principalmente a que la transición demográfica en México se encuentra mayoritariamente concluida (Figura 1) y las tasas de fertilidad de ambos países actualmente son similares. Una menor presión permitirá a estas dos naciones debatir un futuro compartido para sus mercados laborales sin un clima de crisis. No obstante, seguirá habiendo una importante movilidad laboral en la frontera por un tiempo indefinido, dada la enorme diáspora de mexicanos y

estadounidenses de origen mexicano en los Estados Unidos y la dinámica social transfronteriza que ello genera, y habrá considerables flujos brutos en una y otra dirección aun si los flujos netos siguieran siendo bajos.

- En segundo lugar, tanto los Estados Unidos como México se enfrentan a una creciente presión migratoria proveniente de Centroamérica, lo cual les brinda incentivos comunes para cooperar que hasta hace tan solo unos pocos años no existía. En el año 2014, por primera vez en la historia hubo más detenciones de inmigrantes no mexicanos que mexicanos en la frontera suroeste de los EE. UU.²², mientras que México, por su parte, se encuentra desarrollando mecanismos para regular el creciente ingreso de personas sin papeles procedentes de Guatemala; éstas son dos facetas de los mismos flujos migratorios.²³
- En tercer lugar, el debate sobre reformas migratorias en Estados Unidos y la nueva ley sobre inmigración de 2012 en México son una muestra de que el desarrollo de políticas atinentes a la movilidad se encuentran entre los asuntos más prioritarios de las agendas políticas a nivel nacional en ambos países. Prominentes políticos de una y otra nación han mostrado voluntad de implementar innovaciones en la regulación de la movilidad laboral; entre ellas se encuentran líderes de los dos partidos, tal como evidencia el proyecto de ley de 2013 del Senado de EE. UU.
- Por último, hay una nueva generación de creadores de políticas e investigadores que han visto los resultados de décadas de hacer que la movilidad laboral en la frontera sea ilegal y no desean continuar esta fallida política de unilateralidad mutua. En particular, el pesimismo de la generación anterior respecto de todos los trabajadores temporarios ha dado su lugar a un nuevo pensamiento que entiende que el éxito o fracaso de los programas de empleo temporario —en comparación con sus alternativas realistas— depende de un planeamiento adecuado.²⁴

18. El acuerdo entre California y México se encuentra disponible en <http://gov.ca.gov/news.php?id=18638>.

19. Martin, "Mexico-U.S. Migration."

20. Hanson, "Wages in Mexico since NAFTA?"; Gandolfi, Halliday, and Robertson, *Trade, Migration, and the Place Premium*.

21. Roberts, Alden, and Whitley, *Managing Illegal Immigration*.

22. López, Passel, and Rohal, *Modern Immigration Wave*.

23. Isaacson, Meyer, and Smith, *Increased Enforcement*.

24. Ruhs, "Potential of Temporary Migration Programmes"; Luthria and Malaulau, "Bilateral Labor Agreements in the Pacific"; Gibson and McKenzie, "Impact of a Best Practice Seasonal Worker Policy."

Con una planificación adecuada, una regulación bilateral puede brindar oportunidades y seguridad en beneficio de ambos países, proteger los derechos de los trabajadores de una y otra nación, y debilitar fuertemente las actividades ilegales a ambos lados de la frontera, además de servir de modelo para la región y el mundo. Los diversos líderes del ámbito político, tanto a un lado como al otro de la frontera, tienen la responsabilidad de promover una alternativa que ilumine el camino frente a las penumbras y el extremismo de otras posturas que

nada tienen para ofrecer más allá de muros militarizados y largas filas de camiones de deportación masiva. Este informe constituye esa alternativa.

La historia en común de los Estados Unidos y México nos muestra que estos países han sabido hacer las cosas mejor en otros tiempos. Su futuro común hace que tengan el deber de superarse. Y a través de una responsabilidad compartida pueden cumplir ese deber. El siguiente capítulo analiza diversas formas concretas de lograr este propósito.

Capítulo 3

Una propuesta superadora

Los Estados Unidos y México pueden hacer mejor las cosas de manera conjunta. El mercado negro de mano de obra binacional se gestó y se mantuvo a causa de decisiones puntuales en materia de políticas: decisiones dirigidas a regular unilateralmente los grandes flujos bilaterales de mano de obra, con un criterio selectivo, y sin tener suficientemente en cuenta el impacto colateral de las políticas sobre seguridad fronteriza y los factores económicos y demográficos que impulsan a los mercados laborales.

Este capítulo describe de qué forma podría un nuevo convenio laboral bilateral entre Estados Unidos y México abrir la puerta a los enormes beneficios que ofrece la movilidad laboral, sin repetir los errores del pasado. En él se analizan puntualmente varias posibles formas de regular la movilidad temporaria de trabajadores menos calificados de manera efectiva a través de un nuevo período de cooperación bilateral. El Apéndice A plasma de manera concisa estas ideas en el borrador de una *hoja de términos*, esto es, mediante una exposición comentada de un hipotético acuerdo futuro.

Las deficiencias de convenios anteriores no son motivo para echar por tierra las ideas de cooperación

Tal como expone el historiador Oscar Martínez, está claro desde hace ya tiempo que “la única forma de poder llegar a manejar los flujos migratorios de manera efectiva es mediante un abordaje binacional e integral”.¹ Con una adecuada planificación, una regulación bilateral puede traer prosperidad a ambos países, afianzar los derechos de los trabajadores de una y otra nación, y debilitar fuertemente las actividades ilegales a

ambos lados de la frontera, además de servir de modelo para la región y el mundo.

La cooperación que tenga lugar en el futuro ha de seguir ocupándose de la cuestión de los flujos de mano de obra *no calificada*, tal como en otras épocas. Cada vez con mayor frecuencia los medios de comunicación masivos muestran a la economía estadounidense como una economía impulsada por la mano de obra altamente calificada. La realidad es que algunos de los más importantes aumentos en la demanda de mano de obra que tendrán lugar durante varios de los próximos años serán por trabajadores menos calificados. Los trabajos que no requieren educación secundaria completa serán responsables de *más de la mitad* del crecimiento en la demanda de mano de obra dentro del grupo de los 20 trabajos con mayor crecimiento absoluto durante la próxima década (Figura 4). Los trabajadores extranjeros en general, y los mexicanos en particular, proveerán fuerza de trabajo para muchos de esos trabajos en el futuro del mismo modo que lo hicieron en el pasado.

Pero está claro que un camino hacia el futuro no implica revivir los convenios laborales bilaterales de tiempos pasados. Estos acuerdos fracasaron a la hora de proteger los derechos de los trabajadores mexicanos, lo cual dio lugar, a su vez, a inevitables consecuencias que afectaron indirectamente a los trabajadores estadounidenses. Estos acuerdos centraron la atención casi exclusivamente en los trabajadores agrarios estacionales, mientras que hoy en día la gran mayoría de los mexicanos que aportan un valor agregado a la economía estadounidense lo hacen en sectores no agrícolas, no estacionales, o ajenos a una y a otra característica; por ejemplo, en la gastronomía, el cuidado de niños y ancianos, la construcción, la producción de lácteos, y el envasado de productos cárnicos.² Los anteriores acuerdos eran rígidos y burocráticos, hecho que contribuyó a que fra-

1. Martínez, “Migration and the Border, 1965–1985,” 121.

2. Chiquiar and Salcedo, *Mexican Migration to the United States*, 14.

Figura 4. La creciente demanda de trabajadores relativamente menos calificados: los 20 trabajos con el mayor crecimiento absoluto de demanda de mano de obra en Estados Unidos proyectado para el período 2014–2024, expresados en miles de nuevos puestos*

Education required: **Ninguno**
Estudios secundarios
Curso terciario
Licenciatura

Cuidadores de personas 458.1	Cuidadores domiciliarios 348.4	Elaboración y servicio de comidas, incluidas comidas rápidas 343.5	Enfermeros superiores matriculados 439.3	Gerentes generales y de operaciones 151.1	Asistentes de enfermería 262.0	
					Asistentes médicos 138.9	Enfermeros matriculados 117.3
Vendedores de comercios minoristas 314.2	Trabajadores de la construcción 147.4	Empleados de mantenimiento y limpieza, excl. servicio doméstico 136.3	Contadores y auditores 142.4	Analistas de sistemas informáticos 118.6		
			Desarrolladores de software, aplicaciones 135.3			
Cocineros, restaurante 158.9	Trabajadores manuales y transporte de mercaderías, traslado materiales 125.1	Mucamas y trabajadores de servicio doméstico 111.7	Agentes de atención al cliente 252.9	Supervisores de oficina/apoyo administrativo 121.2	Secretarías médicas 108.2	

*BLS, Employment Projections 2014–2024. El crecimiento de la demanda representa el cambio en el número absoluto de puestos de trabajo (miles) proyectado para el período de 2014 a 2024. “Nivel de educación requerida” se refiere a “el nivel de educación formal típico necesario para puestos iniciales” según la evaluación de la Oficina de Estadísticas Laborales (BLS por sus siglas en inglés).

casaran y fueran reemplazados por un régimen unilateral que derivó en un mercado negro masivo y perjudicial.

Estos no son motivo para que ambos países descarten la idea de cooperar; por el contrario, son un motivo para hacerlo de forma muy diferente a como se hizo antes. La planificación y los términos de la cooperación son un aspecto de vital importancia para que ésta tenga éxito. En este capítulo enumeramos

los varios propósitos que una cooperación bilateral renovada ha de tener, seguidos de las innovaciones que proponemos en materia de políticas a los fines de alcanzar esos objetivos. La Tabla 1 señala las limitaciones de los primeros acuerdos, y las mejoras aquí propuestas, en relación con cada uno de los objetivos.

Lo que un convenio laboral bilateral entre EE. UU. y México acorde al siglo XXI debe lograr

Los nuevos intentos de regulación conjunta han de perseguir objetivos diversos logrando un equilibrio entre ellos. Estas metas fueron atendidas de manera insuficiente en los convenios anteriores y de forma mucho más insuficiente aun en el vacío regulatorio bilateral del último medio siglo. Entre ellos se incluyen:

- *Procurar la erradicación de la movilidad laboral basada en el mercado negro.* Mediante un convenio regulatorio bilateral se puede disminuir drásticamente la cantidad de mexicanos que emigran de manera ilegal por motivos económicos, cuando las medidas para hacer cumplir la ley se combinan con una flexibilidad hacia los cambios económicos. Por el contrario, un vacío regulatorio bilateral fomenta la migración ilegal de un mayor número de trabajadores.
- *Preservar la prioridad de los trabajadores estadounidenses para los puestos disponibles en los Estados Unidos, evitando a la vez la proliferación de trabas burocráticas innecesarias.* Una regulación viable basada en la cooperación puede y debe crear sistemas para que los trabajadores mexicanos y estadounidenses se complementen los unos a los otros en vez de reemplazarse. Las ideas de décadas anteriores acerca de cómo lograr este cometido se basaban exclusivamente en la imposición de mayores restricciones a las contrataciones y, a pesar de albergar buenas intenciones, en los hechos terminaron perjudicando a los trabajadores estadounidenses y han quedado desacreditadas a la luz de la experiencia. Hay formas mejores.
- *Evitar aumentos bruscos en la afluencia de mano de obra, respondiendo al mismo tiempo a las condiciones del mercado.* En este último medio siglo ha quedado evidenciado que las regulaciones sobre movilidad laboral rígidas pueden volverse frágiles y hacerse añicos ante cambios económicos y demográficos. Esto ha afectado seriamente la seguridad en la frontera en detrimento de ambos países. Las acciones destinadas a mantener la seguridad y hacer cumplir la ley funcionan de manera más óptima cuando se las combina

con sistemas flexibles a cambios importantes en los factores que impulsan la movilidad laboral.

- *Eliminar la intermediación laboral abusiva.* Una consecuencia importante del vacío regulatorio bilateral ha sido la proliferación de seleccionadores ilegales y abusivos (enganchadores) en México. Cobrar grandes sumas y hacer promesas falsas a los trabajadores son prácticas ampliamente difundidas aun respecto de inmigrantes que estarían en condiciones de emigrar legalmente, como en los casos de trabajadores estacionales mediante las visas H-2A y H-2B, hechos que transgreden las leyes tanto estadounidenses como mexicanas.³
- *Garantizar el cumplimiento, por parte de los empleadores, de los diversos estándares laborales respecto de todos los trabajadores.* Una falla de importancia crítica presente en anteriores acuerdos era la práctica generalizada de vincular a los trabajadores migrantes a un único empleador. La experiencia nos muestra que esto acabó fomentando el ejercicio de prácticas abusivas hacia los trabajadores mexicanos, cuyos efectos se extendieron a los trabajadores estadounidenses. Siguiendo la misma lógica, la regulación bilateral de los procesos de selección ha tendido a reforzar derechos básicos de los trabajadores tanto mexicanos como estadounidenses.
- *Disponer una responsabilidad compartida en la frontera.* La regulación de la movilidad laboral transfronteriza es un asunto inherentemente bilateral. En los EE. UU. actualmente hay visas, como las H-2 de empleo temporario estacional para trabajadores menos calificados, que fueron creadas e implementadas básicamente sin ningún tipo de cooperación. Éstas no constituyen una versión moderna de los convenios laborales bilaterales del siglo XX, sino que reflejan la ausencia de un acuerdo de ese tipo. Un elemento fundamental de cualquier nuevo acuerdo es establecer de manera clara las responsabilidades de México.
- *Evitar las estadías más allá de los plazos permitidos a fin de promover la movilidad temporaria, y establecer una vía de salida clara.* Los anteriores acuerdos no lograron crear una vía de salida clara para los trabajadores mexicanos que participaban en el convenio. Como consecuencia de ello,

3. Owens et al., *Organization, Operation, and Victimization Process of Labor Trafficking*.

Tabla 1. Innovaciones para una nueva visión de las regulaciones bilaterales

Visión	Acuerdos anteriores	Innovaciones propuestas
1. Regulación flexible de los mercados laborales		
<i>Eliminar la movilidad laboral ilegal</i>	Rigidez y un fracaso que terminaron fomentando un mercado negro	Desplazar la migración basada en el mercado negro mediante una regulación flexible que incluya un tope desacelerador protectorio y un arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses , además de mayores acciones destinadas hacer cumplir la ley
<i>Preservar la prioridad de los trabajadores estadounidenses, pero limitando la expansión de la burocracia</i>	Procesos ineficaces de certificación de trabajadores extranjeros, inspecciones dispares	Arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses; solicitudes de permisos de contratación; bases de datos para encontrar correspondencias entre empleadores y empleados
<i>Evitar aumentos bruscos en la afluencia de mano de obra, respondiendo al mismo tiempo a las condiciones del mercado</i>	Fragilidad, cupos influenciados por cuestiones políticas	Un tope desacelerador protectorio con un desencadenante por desempleo
2. Derechos laborales		
<i>Eliminar la intermediación abusiva</i>	Procesos de selección a cargo del gobierno mexicano, para así desplazar a los traficantes de personas	Un sistema de certificación de seleccionadores mexicano; bases de datos para encontrar correspondencias entre empleadores y empleados
<i>Garantizar el cumplimiento, por parte de los empleadores, de los diversos estándares laborales respecto de todos los trabajadores</i>	Trabajadores ligados a sus empleadores, ausencia de medidas realistas destinadas a hacer cumplir lo dispuesto en materia de salarios y condiciones	Portabilidad de visas entre sectores dentro de sectores/áreas amplias, sin restricciones a la representación sindical
3. Estatus migratorio		
<i>Evitar estadías más allá de lo permitido a fin de promover una movilidad temporaria y circular</i>	Acciones escasas e inefectivas a la hora hacer cumplir la ley ante casos de estadías más allá de los plazos permitidos	Incentivos para regresar al lugar de origen dirigidos a los trabajadores y a los empleadores: una cuenta de regreso o integración y un registro de regresos ; viáticos compartidos; contrataciones reiteradas; portabilidad de visas entre sectores

Establecer una vía de salida clara del estatus de trabajador temporario	Contradicción entre el carácter temporario establecido en la ley y el carácter permanente en los hechos , sea legal o ilegalmente	Una cuenta de regreso o integración que funcione como incentivo para volver al lugar de origen, pero sin prohibir la posibilidad de iniciar los procedimientos correspondientes para obtener la residencia permanente
4. Sectores y competencias		
Incluir a los sectores en los que la mano de obra mexicana aporta un valor agregado	Restringidos casi exclusivamente a la agricultura	Portabilidad de visas entre sectores que incluye áreas más allá de la agricultura estacional
Propiciar la adquisición de competencias laborales por parte de todos los trabajadores	Atención centrada exclusivamente en la mano de obra no calificada	Promover la capacitación laboral de todos los trabajadores, en particular de los estadounidenses
5. Ejecución		
Establecer criterios transparentes que permitan adaptarse a las condiciones del mercado	Luchas políticas sin hechos objetivos y una ley rígida	Un nuevo organismo asesor: la Comisión Bilateral sobre Mercados Laborales
Financiamiento de su implementación	Ningún mecanismo de financiamiento para la cooperación bilateral, pase a la informalidad en los hechos	Neutralidad fiscal a través de un arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses y una cuenta de regreso o integración

en los hechos predominan dos vías: los trabajadores nunca dejan el camino que iniciaron como trabajadores migrantes y se convierten en una subclase indefinida, o bien salen del camino de manera ilegal quedándose en el país más allá del plazo permitido e ingresando en el mercado negro. Una regulación sólida ha de incorporar sistemas e incentivos para que los trabajadores tomen uno de los otros dos caminos para dejar la condición de trabajadores inmigrantes: volver a México y sumarse al mercado laboral mexicano, o solicita la residencia permanente legal en Estados Unidos. Estas vías pueden complementar y facilitar ciertos avances recientes de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza en lo atinente al control de las estadías que exceden los tiempos permitidos.⁴

- *Incluir a aquellos sectores en los que hay oferta y demanda de mano de obra mexicana.* Los intentos anteriores de

cooperación bilateral consideraron partes muy limitadas de la economía mediante un criterio rígido, ignorando a la mayoría de los sectores en los que la mano de obra mexicana se ha vuelto importante. Un programa sólido y su correspondiente regulación han de abordar las necesidades y circunstancias del sector agrícola, pero considerando al mismo tiempo los trabajos no agrícolas y no estacionales, entre los cuales se cuentan aquellos vinculados a la gastronomía, la construcción, el cuidado de personas, y muchos otros. La oportunidad de conseguir beneficios mutuos en estos sectores sigue vigente.

- *Fomentar la adquisición, por parte de todos los trabajadores, de competencias que mejoren la productividad dentro de las distintas ocupaciones.* Los anteriores convenios laborales bilaterales suscritos entre los Estados Unidos y México fueron implementados con el solo fin de proveer mano de obra manual no calificada y no diferenciada. Sigue habiendo una gran demanda de mano de obra menos calificada, la

4. DHS, *Entry/Exit Overstay Report*.

Recuadro 3 Comparación entre esta propuesta y otras políticas relacionadas

La propuesta que presentamos en esta sección difiere notablemente de otros regímenes de políticas actualmente vigentes o que han sido propuestos para la regulación de la movilidad laboral de trabajadores menos calificados entre México y EE. UU. A continuación destacamos las diferencias con tres de esos otros regímenes.

- La *visa estadounidense de empleo estacional H-2* se diferencia en varios aspectos de esta propuesta. Es un programa unilateral; fuertemente acotado a trabajos estacionales; que vincula a los trabajadores con un único empleador; que está limitado por un cupo de visas inflexible (para trabajos no rurales); que se encuentra abierto a ciudadanos de 83 países, desde Bélgica hasta Papúa Nueva Guinea; que da lugar a frecuentes abusos contra los trabajadores durante los procesos de selección toda vez que éstos dependen de seleccionadores mexicanos privados que no están sujetos a prácticamente ninguna regulación por parte de ninguno de los dos gobiernos; y que no tiene aceptación entre los empleadores debido, en parte, a su engorroso e impredecible sistema por el cual debe volver a certificarse cada año el hecho de que el nivel de oferta de mano de obra estadounidense es insuficiente.
- El *Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales entre Canadá y México* consiste en una serie de acuerdos bilaterales vigentes desde 1974 por medio de los cuales se establecen correspondencias entre trabajadores menos calificados y empleadores canadienses. Éste difiere en muchos aspectos de la actual propuesta. Algunos de ellos son el hecho de que se vincula a los trabajadores a un único empleador; que se aplica exclusivamente al sector agrario, y exclusivamente a los puestos estacionales dentro de ese sector; que se da en un contexto en el que la historia y la geografía limitan las posibilidades de emigrar de manera ilegal; y que requiere que el propio gobierno mexicano se

ocupe de seleccionar directamente a los trabajadores. En sus primeros años, el programa funcionó con un estricto cupo de visas que era muy inferior a la demanda, pero en 1987 eso se dejó de lado.¹

- La *propuesta de una visa "W" en EE. UU.* se vio reflejada en un proyecto de ley dictado por el Senado en 2013 (S.744) pero que nunca llegó a convertirse en ley. Esta propuesta tenía algunos aspectos en común con los del presente informe, entre los cuales puede mencionarse la portabilidad de visas entre empleadores (que han pasado por un largo proceso para acreditar su necesidad), la inclusión de trabajos menos calificados no estacionales por medio de una ampliación del plazo de las visas a tres años, y la recomendación de crear una "Oficina de Inmigración e Investigación del Mercado Laboral". Pero a la vez presenta diferencias fundamentales con la presente propuesta. La visa W que ha sido propuesta sería un programa unilateral sin regulación de los procesos de selección, lo cual expondría a los trabajadores a abusos por parte de intermediarios; tendría disposiciones de aplicación global cuya mirada no tendría en cuenta las características únicas de la relación entre EE. UU. y México; consagraría legalmente un número máximo de visas que pueden ser otorgadas a trabajadores no agrícolas de todas las naciones independientemente de las condiciones de mercado (200.000 por año en condiciones teóricamente óptimas, y normalmente mucho menos); obligaría a los empleadores a pasar por un engorroso procedimiento para acreditar la existencia de una necesidad respecto de cada puesto, a pesar de que la imposición de grandes tarifas haría que el programa resultase poco atractivo para los empleadores que no tuvieran esa necesidad; e impondría multas o prohibiciones punitivas a aquellos que contratasen trabajadores con visas W para empresas en las que menos de siete de cada diez trabajadores son estadounidenses.

1. Verma, *Mexican and Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program*.

cual seguirá en ascenso (Figura 4).⁵ Empero, un convenio acorde al siglo XXI debe reconocer que en la economía actual tanto la oferta como la demanda de competencias están en aumento a ambos lados de la frontera: en los años ‘70 el porcentaje de nuevos inmigrantes mexicanos en los Estados Unidos que poseían educación secundaria completa era apenas el 4 por ciento,⁶ mientras que en 2013 era el 48 por ciento.⁷ Además, la propia naturaleza del concepto de competencia está cambiando. Mientras que hace 20 años el manejo de una red de irrigación a menudo implicaba girar válvulas manualmente, hoy en día puede consistir en la manipulación de un sistema de control digital. Mientras que la tarea de cuidar personas otrora requería llevar un seguimiento de los pacientes mediante anotaciones esparcidas por diferentes lugares, hoy suele realizarse llevando un registro por medio de una aplicación en una tableta sincronizada a través de Internet. Empleados, empleadores, y el público en general salen beneficiados cuando un trabajador de la construcción entiende los detalles más pequeños de la resistencia sísmica o las regulaciones sobre conservación histórica; cuando un paisajista sabe exactamente dónde y por qué aplicar los distintos pesticidas de manera segura; cuando un cuidador domiciliario sabe reconocer el momento exacto en que es necesario llamar a un médico; o cuando el portero encargado de un edificio de oficinas sabe cómo realizar una evacuación segura y ordenada. Ninguna de estas competencias se evidencia en el título de educación secundaria del trabajador ni en el tipo de visa; sin embargo, una mayor productividad laboral fomenta el crecimiento, la seguridad, la salud, y la creación de puestos de trabajo en toda la economía.

- *Establecer criterios transparentes para adaptarse a las condiciones del mercado laboral.* En la actualidad, no hay ninguna fuente de información y asesoramiento que sea oportuna y, al mismo tiempo, tecnocrática y no partidaria en lo relativo a las condiciones del mercado laboral de los Estados Unidos y México susceptibles de generar un efecto en la

movilidad laboral en la frontera. Los estudios sobre desarrollo de políticas a menudo se encuentran politizadas y son de baja calidad, mientras que las investigaciones académicas más cuidadas suelen surgir cuando ya es demasiado tarde para utilizarlas. Para gozar de un buen funcionamiento, los convenios laborales bilaterales necesitan ajustes que corrijan el rumbo en épocas de cambios económicos, los cuales resultarán endebles en caso de estar basados en relatos o información dudosa provenientes de los defensores de una postura en particular. Por consiguiente, un convenio laboral bilateral estable y acorde a los tiempos actuales ha de contar con un órgano asesor especializado que sea independiente y tecnocrático, similar a la Oficina de Presupuesto del Congreso de EE. UU. o la Comisión de Comercio Internacional en términos de independencia y seriedad. Dado que contar con información oportuna de ambos países sería esencial para el funcionamiento de un organismo de este tipo, haría falta tener vínculos fuertes con los organismos administrativos y los institutos de investigación tanto de EE. UU. como de México.

- *Financiar su implementación.* Para ejecutar una regulación bilateral es necesario tener financiamiento. Una gran oportunidad para generar este financiamiento se da en el potencial desplazamiento del mercado negro, mercado que genera miles de millones en ganancias para traficantes y el crimen organizado.⁸ Estos ingresos han de asignarse a los gobiernos federales de EE. UU. y México y a los gobiernos estatales y locales de estos dos países en forma proporcional a su participación en las acciones destinadas a sostener el acuerdo.
- *Negociar para generar confianza más allá del gobierno.* La atención en este informe se centra en las características técnicas que debería tener un convenio laboral bilateral para ser efectivo, y no en la manera exacta en que debería dictarse un acuerdo de este tipo. Dicho esto, la historia nos enseña que las probabilidades de llegar a un convenio que sea efectivo son mayores mediante un proceso de negociación que incluya la participación de grandes organizaciones privadas

5. Véase también Neumark, Johnson, and Cuellar Mejia, “Future Skill Shortages.”

6. Alba-Hernández, “Éxodo silencioso,” 163.

7. López, Passel, and Rohal, *Modern Immigration Wave*, 48.

8. Hanson, Robertson, and Spilimbergo, “Does Border Enforcement Protect U.S. Workers?”; Gathmann, “Effects of Enforcement on Illegal Markets.”

poseedoras de conocimientos y confianza relevantes para sostener el acuerdo. Una de las razones fundamentales por las que los anteriores convenios laborales bilaterales entre estas naciones no brindaban suficiente protección a los trabajadores radica en que las organizaciones de trabajadores no tenían suficiente participación en la negociación.⁹ A la inversa, para que el proceso de negociación tenga buenas probabilidades de satisfacer las necesidades de mano de obra de ese empleador, debe contar con la participación de grandes representantes patronales de ambos países, tales como la Cámara de Comercio de EE. UU. y la Confederación Patronal de México (Coparmex).

Innovaciones para un convenio laboral bilateral acorde al siglo XXI

Los objetivos citados anteriormente son alcanzables, pero no mediante cualquier acuerdo. La historia nos enseña que a la hora de crear un convenio laboral bilateral los detalles pueden tener una importancia crucial. La hoja de términos que proponemos en este informe contiene diversas innovaciones en materia de políticas, tanto para uno como para otro país, que podrían adaptarse para alcanzar los objetivos trazados. A continuación se ofrece una descripción de estas innovaciones. La Tabla 1 registra en detalle cómo éstas sirven a los objetivos comunes de ambas naciones mejor que los intentos anteriores. El Recuadro 3 expone cómo estas propuestas constituyen una innovación por sobre otras regulaciones actuales o que han sido planteadas.

- *Arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses.* Los empleadores de EE. UU. deben abonar un recargo transparente y universal para poder contratar trabajadores mexicanos por medio de este programa. Esta es una forma directa y efectiva de asegurarse de que a los empleadores les convenga contratar trabajadores estadounidenses cuando los haya disponibles, y así proteger los intereses legítimos de éstos minimizando, al mismo tiempo, el nivel de burocracia. Como señala el economista Gordon Hanson, una tarifa de

esta naturaleza mejoraría indirectamente la productividad de EE. UU. toda vez que promovería la asignación de visas a aquellos empleadores susceptibles de utilizarlas de la manera más productiva.¹⁰ Además elevaría los ingresos provenientes de la ejecución del acuerdo, y haría que los costos de cumplir con sus disposiciones sean claros (a diferencia de un sistema de cupos) y predecibles (contrariamente a un sistema de subasta).¹¹ El importe de esta tarifa debe negociarse a fin de equilibrar tres objetivos principales: debe ser lo suficientemente alto como para disuadir fuertemente la contratación de trabajadores mexicanos cuando haya trabajadores estadounidenses disponibles, de acuerdo con las pruebas recogidas por la Comisión Bilateral de Mercados Laborales (ver más abajo); no debe ser lo suficientemente alto como para que se vuelva insostenible la posibilidad de utilizar el programa, especialmente para las pequeñas empresas; y debe generar ingresos suficientes para contrarrestar considerablemente los costos de implementar el acuerdo.

- *Tope desacelerador protectorio.* Resulta importante amortiguar el impacto de los acontecimientos repentinos susceptibles de generar un desplazamiento inesperado de trabajadores en los mercados laborales de los Estados Unidos y de México; asimismo, resulta también importante no alimentar el mercado negro cortando el trabajo transfronterizo mediante un cupo tan rígido que no sea capaz de reaccionar ante condiciones cambiantes. Proponemos una fórmula basada en concesiones, que limite de manera transparente y predecible los *cambios* año a año en la cantidad de nuevos permisos de trabajo otorgados. Este tope viene acompañado de un desencadenante que vuelve atrás en épocas de gran desempleo. Disminuye en aquellos años en los que el cupo del año anterior no fue utilizado, de forma tal que la diferencia en el número de visas utilizadas entre ese año y el siguiente esté sujeta a un mismo límite transparente.¹²

10. Hanson, *Regulating Low-Skilled Immigration in the United States*, 25–27, 34–36.

11. *Ibid.*, 25–27, 34–36.

12. Si el tope desacelerador no tuviera la capacidad de reducirse en épocas de demanda limitada, podrían darse situaciones de súbitos aumentos migratorios. Por ejemplo, supongamos que el tope fuera 200.000 en el primer año pero que apenas se utilizaran 50.000 visas. Según la fórmula

9. Hazelton, “Open-Shop Fields,” 186, 189.

Recuadro 4 La necesidad de contar con una fuente independiente y oportuna de información sobre el mercado laboral bilateral

La adecuada regulación de un mercado laboral transfronterizo requiere análisis estadísticos independientes, tecnocráticos y oportunos acerca de las condiciones del mercado laboral a un lado y otro de la frontera. En la actualidad, no hay ningún organismo gubernamental en estos países que brinde este tipo de información de forma unificada y utilizable, a los fines de asesorar a los desarrolladores de políticas en lo atinente a la regulación de flujos corrientes. Los análisis de aquellas organizaciones no gubernamentales que son objetivas suelen concentrarse en uno solo de los países o ser retrospectivos.

Este grupo recomienda la creación de una Comisión Bilateral de Mercados Laborales (BLMC por sus siglas en inglés) para todo convenio laboral bilateral firmado entre los Estados Unidos y México. Esta comisión brindaría asesoramiento a los desarrolladores de políticas pero no estaría facultada a establecer políticas ella misma. Su rol consistiría en recolectar, difundir y analizar las condiciones del mercado laboral y las condiciones demográficas de ambos países toda vez que atañen a la migración bilateral, a los fines de asesorar al gobierno de EE. UU. (en particular a su Servicio de Ciudadanía e Inmigración) y a su par mexicano acerca del modo en que los parámetros del acuerdo podrían reaccionar ante cambios en el futuro. Tales recomendaciones podrían estar relacionadas, por ejemplo, con futuras modificaciones del arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses o de la cantidad "intermedia" del tope desacelerador protectorio. Las condiciones futuras de la demanda de ciertas ocupaciones, del desempleo y de los cambios tecnológicos resultan extremadamente difíciles de predecir y no pueden abordarse mediante ajustes a las políticas sin tener información oportuna y objetiva.

Existen numerosos organismos del gobierno federal de EE. UU. que cumplen una función análoga, dentro de la cual brindan asesoramiento sobre políticas siguiendo un criterio riguroso e independiente, y que se caracterizan por obrar con una objetividad no partidaria, pero que no establecen políticas ellos mismos. Entre éstos se encuentran la Oficina de Presupuesto del Congreso (CBO por sus siglas en inglés), la Comisión de Comercio Internacional de EE. UU. (ITC por sus siglas en inglés) y las Comisiones del Congreso sobre China. La CBO fue creada en 1974 para brindar asesoramiento siguiendo un criterio independiente, no partidario y tecnocrático acerca de los efectos presupuestarios de las diferentes posibles políticas, pero no establece políticas ella misma.¹ La ITC fue creada (con otro nombre) en 1916 con el fin de constituir una fuente de información independiente y no partidaria acerca de los efectos de las políticas comerciales de EE. UU.² Al igual que en los otros casos, esta comisión se ocupa principalmente de brindar asesoramiento al gobierno de EE. UU. acerca de las consecuencias de las políticas comerciales, pero no establece estas políticas ella misma. Las Comisiones del Congreso sobre China cumplen un rol asesor independiente y no partidario similar al de las otras. Por ejemplo, la Comisión del Congreso y el Poder Ejecutivo sobre China tiene la potestad de controlar las condiciones presentes en China en lo que hace a derechos humanos y estado de derecho, y de ofrecer recomendaciones no vinculantes acerca de cómo deberían reaccionar ante ello las políticas estadounidenses.³

1. Joyce, *Congressional Budget Office*.

2. Ablondi and McCarthy, "Impact of the United States International Trade Commission."

3. 22 U.S.C. 6911. Pub. L. 106-286, div. B, title III, §301, Oct. 10, 2000, 114 Stat. 895. Text of the 2000 law mandating the Congressional-Executive Commission on China is available at <http://uscode.house.gov/statviewer.htm?volume=114&page=895>.

Podemos observar cómo funcionaría la fórmula del tope desacelerador a través de un ejemplo hipotético ilustrativo. Supongamos que las partes convienen un tope *inicial* de 100.000, un tope *intermedio* de 100.000 y un tope *desencadenante* de 60.000. Si en el año corriente no se alcanza ese tope, para el siguiente año éste debería corresponder al número de visas efectivamente usadas en el año corriente. Lo que esto hace es bajar el tope cuando el nivel de demanda es bajo. Si en el año corriente sí se alcanza el límite, entonces consideremos que d representa la cantidad de días transcurridos en el año fiscal en el cual se llegó a ese máximo. Así, si el incremento en el tope para el año siguiente respecto del año corriente fuera de $100.000 \times ((365/d) - 1)$, o si dicha cantidad fuera más allá de 100.000, el aumento sería de 100.000. Esto logra flexibilizar más el tope, dentro de un límite superior estricto, cuando las visas del año anterior se hubiesen agotado más rápidamente. Por ejemplo, supongamos que el tope inicial del primer año es 100.000. Si en ese primer año se utilizan solo 83.000 visas, el tope para el segundo año sería de 83.000. Si el tope para el segundo año se agota en nueve meses, entonces el tope para el tercer año aumentaría respecto del segundo año a razón de $100.000 \times ((365/(9 \times 30)) - 1) = 35.185$. De este modo, el tope para el tercer año sería igual a $83.000 + 35.185 = 118.185$. Si la cantidad *desencadenante* fuera 60.000 y el nivel de desempleo en los EE. UU. fuera muy alto en el cuarto año, el

que proponemos, para el segundo año el límite sería de 50.000. Si no estuviera previsto que el tope baje de esta manera y, por el contrario, éste se mantuviera en 200.000, teóricamente el cambio año a año en los flujos migratorios podría superar el límite *intermedio* entre los años dos y tres. Supongamos que en el tercer año la totalidad de las 200.000 visas fueran utilizadas. En este caso, si no hubiese estado contemplada la posibilidad de que el tope descienda a 50.000, el cambio en los flujos migratorios entre el segundo y el tercer año representaría un incremento de 150.000, aun si el límite *intermedio* acordado fuera 100.000. Por tal razón, la fórmula del tope desacelerador, en este ejemplo concreto, propone que el tope descienda a 50.000 en el segundo año, y que aumente según la fórmula *intermedia* en caso de que ese año la demanda supere a la oferta. De esta forma, el cambio año a año en la cantidad de visas no puede superar nunca el límite *intermedio*.

tope de visas volvería a 60.000 y de ahí en adelante seguiría conforme a la misma regla *intermedia*.

Los valores específicos de los topes *iniciales*, *intermedios*, y *desencadenantes* deben ser objeto de negociación. Estos números serían de vital importancia para la credibilidad del acuerdo, por lo cual deberían ser determinados teniendo debidamente en cuenta los cambios y la volatilidad en la oferta y la demanda de mano de obra que se haya verificado en el pasado y que sea probable en el futuro.

- *Certificación de seleccionadores de México*. En la actualidad, con la Ley Federal del Trabajo de 2012¹³ el gobierno mexicano posee plenas facultades para regular la contratación internacional de trabajadores, entre las cuales se incluye la potestad de prohibir la participación de seleccionadores específicos. Hoy por hoy ejerce muy poco esa autoridad. Dentro de un acuerdo exitoso y duradero, la ejecución por parte de México de acciones destinadas a hacer cumplir la ley sería una responsabilidad esencial de este país, que podría incluir operaciones contra traficantes ilegales y seleccionadores no autorizados tanto en la frontera como dentro de México. Los gobiernos de EE. UU. y México deberían acordar que los trabajadores solo puedan llegar a través de seleccionadores autorizados, que se caractericen por respetar las leyes de ambos países. Este es un sistema que Jamaica viene utilizando con éxito desde hace años.¹⁴ El gobierno mexicano desarrollaría una lista de seleccionadores autorizados en colaboración con sus pares estadounidenses. El gobierno mexicano ya ha llegado a un acuerdo de cooperación de estas características con el estado de California, que resulta un fuerte indicador de la voluntad, la autoridad y la capacidad de México para llevar adelante este tipo de regulación (si bien, para ser claros, lo que nosotros proponemos es una cooperación entre gobiernos federales, no entre un gobierno federal y uno estatal).¹⁵ Entre las entidades

13. Articles 28, 28-A, 28-B, and 29.

14. El Ministro de Trabajo y Seguridad Social de Jamaica administra un sistema de licencias y publica una lista de seleccionadores habilitados junto con sus calificaciones: www.mlss.gov.jm/download/Employment_Agencies.pdf.

15. El acuerdo entre California y México puede consultarse en <http://gov.ca.gov/news.php?id=18638>.

seleccionadoras autorizadas podrían incluirse empresas privadas, organizaciones de trabajo, otro tipo de organizaciones no gubernamentales, y organismos gubernamental estatales y locales, que deberían funcionar a ambos lados de la frontera y permitir el acceso a nuevos participantes en un entorno fuertemente competitivo.

- *Bases de datos para establecer correspondencias entre empleadores y empleados.* La lista completa de trabajos comprendidos en el programa debería ser de acceso público a través de Internet y tener un formato transparente. Esto contribuiría a disminuir la preocupación de los trabajadores estadounidenses de no tener información acerca de la disponibilidad de puestos de trabajo ofrecidos a ciudadanos mexicanos, ayudaría a los empleadores de EE. UU. a encontrar trabajadores estadounidenses dispuestos a ocupar determinados puestos, y reduciría notablemente la posibilidad de los intermediarios del mercado negro de cobrarle a los trabajadores mexicanos por información relativa a la disponibilidad de trabajos.
- *Portabilidad de visas entre sectores.* La forma más efectiva de proteger los derechos de los trabajadores mexicanos y, junto a ello, también los derechos de sus pares estadounidenses, consiste en garantizar que los trabajadores puedan desvincularse de sus empleadores sin poner en riesgo su oportunidad de trabajar en los Estados Unidos. Al mismo tiempo, si se otorgara a los trabajadores autorizados por este acuerdo la posibilidad de aceptar cualquier otro puesto que quisieran, ello complicaría la planificación que necesariamente ha de existir para concertar un acuerdo viable. Así, por ejemplo, el sector agrícola podría objetar la firma de un acuerdo que diera a todos los trabajadores agrarios contratados la posibilidad de renunciar para ir a trabajar a restaurantes. Una opción intermedia sería permitir que las visas de trabajo otorgadas en el marco de este acuerdo gocen de plena portabilidad entre empleadores dentro de ciertos segmentos, esto es, dentro de sectores amplios o áreas geográficas delimitadas, o ambas cosas. Estas áreas y sectores deben establecerse de modo tal que representen a la mayoría de aquellas áreas y sectores en donde los mexicanos ya son importantes, incluidos los sectores no estacionales. Esta portabilidad de visas debería admitir excepciones que permitan que los trabajadores mexicanos sean contratados por un empleador en aquellos casos

en los que, dadas las características extraordinarias de un determinado puesto, resulta habitual también para los trabajadores estadounidenses firmar contratos a plazo fijo con un único empleador (no obstante, no deberían durar nunca más allá de un año). Esto resulta necesario en circunstancias excepcionales a fin de proteger al empleador de los excesivos perjuicios que podría sufrir a causa de la desvinculación imprevista de un trabajador, como en el caso de las actividades de pastoreo o de las plantas de pesca alejadas de la costa. Asimismo, los convenios laborales bilaterales no deberían restringir la capacidad de los trabajadores mexicanos de unirse a sindicatos ya sea de México o EE. UU.

- *Estadías más allá de lo permitido y su disuasión: una cuenta de regreso o integración.* Un pequeño porcentaje de las ganancias de los trabajadores iría a una cuenta individual que se liquidaría únicamente cuando el trabajador vuelve a México dentro de un breve período tras el vencimiento de la visa. Si, por el contrario, permanecieran en los Estados Unidos —ya sea de manera legal o ilegal— perderían el derecho a percibir ese monto, el cual sería transferido al Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los EE. UU. (USCIS, por sus siglas en inglés) a los efectos de cubrir los costos vinculados a la adquisición de la residencia legal permanente o bien a su presencia ilegal en el país.¹⁶ El gobierno mexicano debería acceder a certificar, a pedido del trabajador, su regreso a México en los puestos de entrada al país, y compartir esta información con las autoridades de EE. UU. Los fondos los mantendría el USCIS en una cuenta individual de cada trabajador, lo cual brindaría total transparencia a la hora de saber si los empleadores ingresaron o no los montos en la cuenta. Todo pago se transferiría directamente a las cuentas personales de los trabajadores en México. Estas disposiciones alcanzarían para erradicar la mayoría de los problemas generados por los requisitos del “ahorro obligatorio” de la década de 1940 que solían ser objeto de abusos.

La experiencia a nivel global en materia de convenios laborales temporarios nos muestra que existen asimismo otras características a la hora de la planificación que pueden reducir el número de estadías más allá del plazo permitido

16. Una versión de esta propuesta ha sido desarrollada por Peri, *Rationalizing U.S. Immigration Policy*.

a niveles insignificantes. En el Programa de Trabajadores Agrícolas Estacionales de Canadá, los empleadores comparten el costo de los viáticos con los trabajadores y pueden elegir a determinados trabajadores de un año para que vuelvan al año siguiente. Esto reduce el tiempo que los trabajadores necesitan permanecer en Canadá para recuperar lo invertido en viáticos, y les da la posibilidad de irse del país sabiendo que podrán volver a trabajar al año siguiente.¹⁷ En el programa de Empleadores Estacionales Reconocidos de Nueva Zelanda, los empleadores deben pagar los costos de expulsar a aquellos trabajadores que se quedan más allá del plazo permitido, lo cual genera un incentivo para que los empleadores hagan las averiguaciones necesarias a fin de evaluar las probabilidades de que un trabajador en cuestión regrese a su país.¹⁸ Otro modo de disuadir a los trabajadores de quedarse más allá del plazo establecido consiste en la portabilidad de visas entre sectores, que permite a los trabajadores cambiar de empleador sin ingresar en el mercado negro, donde los incentivos para regresar ya dejan de ser efectivos.

Por último, mientras los Estados Unidos y México sigan sin tener un convenio que regule la totalización de los aportes a la seguridad social, los trabajadores mexicanos autorizados por este acuerdo deberían estar exentos de contribuir al sistema de Seguridad Social de los EE. UU.¹⁹ No obstante, las partes del acuerdo podrían establecer que si un trabajador regresa a México, su cuenta de regreso o integración pueda estar sujeta a contribuciones a la seguridad

social de México, como es el caso con cualquier empleado mexicano.

- *Solicitudes de permiso de contratación.* El sistema de certificación de trabajadores extranjeros vigente en los EE. UU. impone a los empleadores una intimidante carga burocrática que tiene por fin demostrar, año a año y de manera individual para cada trabajo, que no hay disponibles trabajadores estadounidenses dispuestos a ocupar un determinado puesto. Este bien intencionado sistema ha recibido críticas tanto de defensores de los derechos laborales como de empleadores por considerárselo poco efectivo, lo cual ha alejado tanto a trabajadores como a empleadores de los canales legítimos.²⁰ Hay una opción mejor: la solicitud de permisos de contratación. Aquellos empleadores que puedan dar fe de una escasez de trabajadores estadounidenses pueden obtener certificados de contratación renovables con una vigencia de dos o tres años, que acarrearán severas multas en caso de que se realicen afirmaciones falsas acerca de la disponibilidad de trabajadores o de que se utilicen las certificaciones en períodos de huelga o cierre patronal. Los detalles relativos a la ejecución de acciones para hacer cumplir la ley son vitales a los fines de colocar incentivos claros delante de los empleadores: este tipo de sistema ha funcionado bien en el convenio laboral bilateral suscrito entre Canadá y México, y en la actualidad está funcionando bien en Nueva Zelanda.²¹
- *Adquisición de competencias laborales.* Los convenios laborales bilaterales previos centraron su atención exclusivamente en establecer correspondencias entre empleadores y trabajadores poco calificados o sin ninguna calificación aparente. Un convenio laboral bilateral acorde a los tiempos que corren ha de explorar dos caminos distintos que fomenten la adquisición de competencias menos tangibles que, no obstante, mejoren la productividad de los trabajadores tanto estadounidenses como mexicanos regidos por tal acuerdo. El primero de estos caminos consiste en promover la creación de programas de capacitación laboral que aumenten el nivel de calificación de los empleados, estando aquellos a cargo de empleadores, organizaciones de trabajo,

17. World Bank, *Pacific Islands at Home and Away*, 112, 120.

18. Gibson and McKenzie, "Impact of a Best Practice Seasonal Worker Policy."

19. Los convenios de totalización de la seguridad social son acuerdos bilaterales que tienen por fin evitar la doble imposición tributaria a ciudadanos de un país que trabajan en otro, y preservar la protección por jubilación para aquellos trabajadores que han repartido sus carreras profesionales entre dos países. Al momento de redactarse este informe, los Estados Unidos tenían acuerdos de este tipo con 25 países (enumerados aquí: www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/totalization-agreements). No existe acuerdo alguno de este tipo con México. Pueden consultarse los antecedentes en GAO, *Social Security*.

20. Meissner et al., *Immigration and America's Future*, 64–66.

21. Luthria and Malaulau, "Bilateral Labor Agreements in the Pacific."

y demás organizaciones no gubernamentales. Un ejemplo de este tipo de programas que ha sabido ganarse respeto es el Fondo de Capacitación de Prestadores de Servicios de Edificios 32BJ (*Building Service 32BJ Training Fund* en inglés) del área de la Ciudad de Nueva York, el cual es financiado y administrado conjuntamente por representantes de los trabajadores (el Sindicato Internacional de Empleados de Servicios [SEIU por sus siglas en inglés]) y de los empleadores (el Consejo Asesor Inmobiliario [Realty Advisory Board en inglés]) y ayuda, por ejemplo, a que los empleados de limpieza y mantenimiento nocturnos adquieran las competencias necesarias para convertirse en encargados de edificios durante el día o encargados de instalaciones.²² Otro de estos ejemplos es la Sociedad de Capacitación de Trabajadores de Salud de Northwest del SEIU, que también es administrada de manera conjunta por trabajadores y empleadores y que ayuda, por ejemplo, a que los cuidadores domiciliarios adquieran las competencias necesarias para poder ser enfermeros delegados, capaces de administrar medicamentos a las personas que cuidan.²³ Los trabajadores mexicanos autorizados dentro de un acuerdo bilateral no deben ser excluidos de tales oportunidades, puesto que su productividad mientras estén en Estados Unidos mejora la productividad del país, así como también mejora la productividad que tendrán en México cuando regresen.²⁴ De igual modo, capacitar a los trabajadores mexicanos para que aprendan el idioma inglés como segunda lengua opera como un beneficio para sus empleadores en EE. UU, sus compañeros de trabajo estadounidenses, y la población del país en general. Esto puede fomentarse mediante la red de más de 400 centros educativos del gobierno mexicano que funcionan en la mayoría de los estados de EE. UU.²⁵ El

segundo camino consiste en que las partes consideren la posibilidad de destinar los ingresos por la tarifa proveniente del acuerdo a ofrecer nuevas oportunidades de capacitación, aunque, en este caso, solo para trabajadores estadounidenses de sectores menos calificados. Este tipo de subsidios a la capacitación actualmente se brindan en los sectores de trabajadores estadounidenses más calificados por medio de los ingresos por tarifas provenientes de la visa H-1B de EE. UU.²⁶ No hay ningún sistema equivalente que contribuya a la capacitación de trabajadores estadounidenses menos calificados.

- *Comisión Bilateral de Mercados Laborales.* Los datos y análisis brindados por la nueva Comisión Bilateral de Mercados Laborales serían de suma importancia a la hora de presentar recomendaciones al USCIS cuando éste deba estudiar la posibilidad de realizar ajustes al arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses o al tope desacelerador protectorio, considerando los efectos sobre los mercados de trabajo y la industria tanto en EE. UU. como en México, y sobre la inmigración legal e ilegal. En los Estados Unidos, existía una brecha similar en las políticas presupuestarias que fue cerrada con la creación de la Oficina de Presupuesto del Congreso; otra brecha similar en las políticas de comercio se cerró con la creación de la Comisión de Comercio Internacional (ver el Recuadro 4). A los fines de efectivamente poder obtener información y ser considerada legítima, toda Comisión Bilateral de Mercados Laborales debería realizar de manera frecuente consultas con organizaciones no gubernamentales y del sector privado, entre las cuales se contarían organizaciones de ambos

22. Puede encontrarse más información sobre el Fondo de Capacitación 32BJ en <http://training.32bjfunds.com/en-us/newyorkhome.aspx>.

23. Puede encontrarse información más detallada sobre la Sociedad de Capacitación de Trabajadores de la Salud de Northwest del SEIU en Choitz, Helmer and Conway, *Improving Jobs to Improve Care*.

24. Reinhold and Thom, "Migration Experience and Earnings."

25. Las 416 plazas comunitarias ubicadas en distintos puntos de los Estados Unidos son manejadas por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en sociedad con

el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Estas plazas ofrecen cursos de alfabetización en español y educación primaria y secundaria para personas de 15 años en adelante. La primera de ellas abrió sus puertas en 2002, y actualmente funciona a través del sistema consular de México en todos los estados de EE. UU. que tienen una importante población de mexicanos (SEP, *Evaluación del Desempeño*).

26. Puede encontrarse más información sobre los antecedentes del sistema de Becas de Capacitación Técnica H-1B en GAO, *Grants from H-1B Visa Fees Meet Specific Workforce Needs*, y en www.doleta.gov/business/H1B_Tech_Skills.cfm.

países y representantes patronales, tales como la Cámara de Comercio de los EE. UU. o la Confederación Patronal de México (Coparmex).

Este grupo es consciente de que estas propuestas requerirían una nueva estructura burocrática a ambos lados de la frontera: esto incluiría nuevas tareas para el USCIS, nuevas actividades regulatorias por parte de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México, y la nueva Comisión Bilateral de Mercados Laborales. Lo mismo ocurrió con anteriores convenios de regulación bilateral firmados entre los Estados Unidos y México, tales como la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza. Es un costo considerable. Pero el costo para ambos países en términos económicos y sociales derivado de la perpetuación de un mercado negro en el contexto de la unilateralidad es mucho mayor. La firma de un convenio laboral bilateral viable traería mayor seguridad y crecimiento económico (y, por ende, mayores ingresos fiscales) a ambos lados de la frontera. Esta indispensable infraestructura regulatoria sería un pequeño precio a pagar a cambio de estos enormes beneficios.

Este Grupo de Trabajo ha debatido otras posibles innovaciones más allá de las anteriormente descritas, pero finalmente optó por no incluirlas entre sus recomendaciones. Una de ellas

era la creación de un nuevo programa federal de “asistencia por ajustes en la movilidad laboral” en EE. UU., de características análogas a las del programa de asistencia por ajuste comercial que se ha estado llevando adelante en Estados Unidos desde los años ‘60. El programa de asistencia por ajuste comercial destina cientos de millones de dólares cada año a capacitaciones y seguros de desempleo prolongado para trabajadores estadounidenses que perdieron sus trabajos a causa de la nueva competencia que trajeron las importaciones. Pero en la práctica, el programa de asistencia por ajuste comercial solo ha llegado a un pequeño porcentaje de los beneficiarios previstos, toda vez que alcanza a menos del 1 por ciento del total de trabajadores estadounidenses desempleados. Además, existen detallados estudios según los cuales no se observa que los beneficios por desempleo prolongado o las capacitaciones laborales de este programa hayan tenido un impacto claro sobre la situación laboral cuatro años después de la pérdida inicial de trabajo.²⁷

27. Alden, *Failure to Adjust*, ofrece una detallada crónica de la historia y la efectividad del programa de asistencia por ajuste comercial. Véase también Baicker and Rehavi, “Policy Watch,” y D’Amico y Schochet, *Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program*.

Apéndice A

Hoja de condiciones para un convenio laboral bilateral entre EE. UU. y México que regule la movilidad laboral temporaria de trabajadores menos calificados

Los términos incluidos a continuación son presentados a modo de propuesta. En caso de que efectivamente se negociara un acuerdo de esta naturaleza, éstos deberían ser perfeccionados y ampliados

1. Alcance

Las *Partes* son los gobiernos federales de los Estados Unidos (EE. UU.) y México. El presente Convenio resultará aplicable a aquellas medidas adoptadas entre las Partes que tengan incidencia sobre la migración de trabajadores menos calificados no inmigrantes. Este acuerdo pretende ser solo una parte del conjunto general de regulaciones en materia migratoria de cada una de las Partes. *Migración laboral* es el movimiento físico de una persona desde un país hacia el otro, realizado con el fin de procurar u ocupar un empleo. *No inmigrantes* son aquellas personas que trabajan en un país sin tener la condición de residentes permanentes. *Menos calificados* hace referencia a aquellos trabajadores que no cuentan con educación universitaria, o bien que ocupan puestos de trabajo para los cuales no se requiere dicho nivel educativo.¹

1. Siguiendo el criterio establecido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en *International Migration Outlook* (Paris: OECD, 2008), 127. La determinación del nivel de educación requerido para cada puesto está a cargo de la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, *Occupational Outlook Handbook*.

2. Principios

- a. La movilidad laboral temporaria entre los territorios de México y Estados Unidos precede a ambos países, y requiere regulaciones hechas a la medida de esa historia y destino comunes.
- b. La movilidad laboral entre estas dos naciones puede generar beneficios económicos compartidos.
- c. La mayor parte de la movilidad laboral que tuvo lugar en los últimos tiempos ha sido de carácter ilegal, lo cual ha ido en detrimento de los trabajadores, los empleadores, y la seguridad nacional de ambos países.
- d. A pesar de la creciente importancia de otras naciones, seguirá habiendo grandes flujos transfronterizos de mano de obra mexicana.
- e. La historia nos enseña que la flexibilidad regulatoria y la cooperación bilateral son la única solución duradera; no obstante, las fallas presentes en convenios anteriores son una muestra de que estos acuerdos pueden fracasar si no se los planifica adecuadamente.

3. Plazos y gestión de las visas

Otras visas. Las visas otorgadas en el marco de este Convenio bilateral no pretenden reemplazar o suplantar de manera directa a ningún otro tipo de visas creadas y reguladas unilateralmente.

Plazo de duración e intención. Todas las visas emitidas dentro de este Convenio tienen un plazo máximo de tres años, que

puede ser renovado dos veces. Todas las visas son temporarias pero provisorias, en correspondencia con la teoría de la doble intención que rige en EE. UU.² Las condiciones requeridas para cualquier eventual modificación relativa al carácter de residente permanente de un trabajador o de un miembro de su familia, o de ambos, serán determinadas conforme a las leyes sobre inmigración de los EE. UU. y serán expuestas de modo claro en los eventuales Convenios finales.

Circulación. Durante el plazo de su vigencia, las visas permiten cruzar la frontera en una y otra dirección ida y vuelta e ilimitadamente.

Segmentos del mercado laboral. La Partes podrán negociar una cantidad limitada de segmentos del mercado laboral para los cuales la totalidad de los términos de las Secciones 3, 4 y 8 (términos que rigen las visas, permisos de empleo y regulaciones sobre empleadores, respectivamente) podrán negociarse en forma separada; esto incluye los aranceles correspondientes a las visas, el desacelerador protectorio, y las condiciones de los permisos de empleo. Estos segmentos podrían incluir el plazo de duración de la relación laboral, sectores económicos amplios (como el de la agricultura), y/o el tamaño del empleador (dos o tres clases determinadas en función de la cantidad de empleados en nómina).³ El Grupo de Trabajo, consciente de que una proliferación de segmentos fomentaría el desarrollo de actividades en el mercado negro, recomienda un máximo de cuatro: (1) no estacional y no agrícola; (2) estacional y no agrícola; (3) estacional y agrícola; y (4) estacional agrícola.

Portabilidad entre empleadores. Todo trabajador que cuente con una visa vigente otorgada en el marco de este Convenio estará autorizado a trabajar para cualquier empleador que posea un permiso de empleo (ver *Sección 4, Permiso de empleo*) dentro del mismo segmento (ver *Sección 8, Regulación respecto de los empleadores*). El Convenio debería admitir algunas pocas y muy limitadas excepciones a esta regla, para aquellos subsectores poco comunes dentro de los cuales sea habitual

que haya trabajadores estadounidenses menos calificados a los que también se les exija firmar contratos a plazo fijo con un único empleador.⁴

Tope desacelerador protectorio. Con el objeto de ofrecer una protección frente a aumentos súbitos en la cantidad de nuevos trabajadores, cada año el número de visas disponibles por el Convenio estará limitado por unos valores *iniciales, intermedios, y desencadenantes*. Es decir que el número de nuevas visas disponibles comenzará siendo una cantidad fija el primer año (*inicial*), que puede aumentar únicamente a razón de una cifra fija en cada año subsiguiente (*intermedia*), y que regresará al valor *inicial* cuando el nivel de desempleo en los EE. UU. sea muy alto (*desencadenante*). Cada una de estas cantidades debería ser objeto de negociación, y podría ser diferente según los distintos segmentos del mercado. Por ejemplo, el tope a la cantidad de visas de trabajo no estacional y no agrícola podría tener un valor *inicial* de 100.000 en el primer año del Convenio.⁵ A partir de entonces, cada año subsiguiente el tope podría (1) bajar hasta el número de visas efectivamente utilizadas durante el año anterior, en caso de que no se hubiera alcanzado el tope en este año previo, o bien (2) subir a razón de un número *intermedio* calculado en función de cuán rápido se alcanzó el tope en el año anterior. Esta cantidad intermedia podría ser el *menor* de los siguientes valores: (a)

4. Este tipo de contratos debería pactarse solo en circunstancias excepcionales y sin exceder nunca el plazo de un año. A veces estos contratos se tornan necesarios a los fines de proteger al empleador de los excesivos perjuicios que podría sufrir a causa de la desvinculación imprevista de un trabajador, como en el caso de las actividades de pastoreo o de algunas plantas de pesca alejadas de la costa. No obstante, en la gran mayoría de los subsectores de trabajo menos calificado no es común que los trabajadores estadounidenses tengan contratos a plazo fijo con un único empleador. En tales casos, la contratación de los trabajadores mexicanos autorizados dentro del Convenio debería basarse en el mismo tipo de relación laboral sin compromiso de continuidad que se aplica a los trabajadores estadounidenses.

5. La cifra de 100.000 es un ejemplo ilustrativo, que resulta compatible con estimaciones razonables de cómo serán los flujos brutos entre México y EE. UU., realizadas por Orrenius and Zavodny, “Unauthorized Mexican Workers in the United States”. Las visas de este acuerdo bilateral no necesariamente reemplazan a otras visas estadounidenses actualmente existentes tales como la H-2A y la H-2B, las cuales están disponibles para numerosos países.

2. Henry J. Chang, “Immigrant Intent and the Dual Intent Doctrine” (Chang and Boos’ Canada-U.S. Immigration Law Center, 2011), consultado el 24 de septiembre de 2015.

3. Los segmentos deberían ser pocos y amplios, pues de lo contrario probablemente atentarían contra el objetivo del Convenio de mantenerse flexible ante los cambios económicos.

100.000 y (b) 100.000 veces la diferencia entre 1 y la inversa de la relación entre la cantidad de días que tardó en llegarse al tope y 365.⁶ En el improbable caso de que hubiera una contracción severa de la economía estadounidense, entendiéndose por tal una tasa de desempleo en la población civil no rural de los Estados Unidos igual o superior al 9 por ciento por un período de tres meses o más,⁷ el Servicio de Ciudadanía e Inmigración (USCIS) podría regresar el tope a un valor *desencadenante*, como ser el límite *inicial*, que en este ejemplo es 100.000. Las renovaciones de visas no se cuentan a los fines de este tope.

4. Permiso de empleo

Solicitud de permiso de contratación. A los efectos de poder contratar trabajadores dentro de este Convenio, los empleadores estadounidenses deben presentar una solicitud de permiso

6. La fórmula del tope desacelerador protectorio disminuye el tope correspondiente para el año siguiente cuando en el año corriente aquel no fue agotado. Asimismo, establece un máximo estricto para el aumento año a año en la cantidad de visas otorgadas, y sólo permitiría un incremento de esa magnitud luego de un año en el que se hubiera agotado enteramente el tope anual en seis meses o menos. Por ejemplo, supongamos que las partes acuerdan una cantidad *inicial* de 100.000 y una *intermedia* de 100.000. Si *d* representa el número de días transcurridos en un determinado año fiscal en el cual el correspondiente tope fue alcanzado, el incremento en este máximo para el año siguiente respecto del año corriente sería de $100.000 \times ((365/d) - 1)$, o bien de 100.000 si dicha cantidad va más allá de 100.000. Por ejemplo, supongamos que el tope inicial del primer año es 100.000. Si en ese primer año se utilizan solo 83.000 visas, entonces el tope para el segundo año sería de 83.000. Si el tope para el segundo año se agota en nueve meses, entonces el tope para el tercer año aumentaría respecto de su nivel en el segundo año a razón de $100.000 \times ((365/(9 \times 30)) - 1) = 35.185$. De este modo, el tope para el tercer año sería igual a $83.000 + 35.185 = 118.185$. Independientemente de cuán rápido se hubiera alcanzado el tope durante el tercer año, en el cuarto éste no podría ser superior a 218.185. Si el tope regresara al valor desencadenante a causa de un alto nivel de desempleo en EE. UU., en los años siguientes seguiría a partir de ese nuevo nivel conforme a la misma regla *intermedia*.

7. Una situación de desempleo como esta implicaría una grave crisis económica en los Estados Unidos. Desde 1980 esto ha ocurrido cinco veces.

de contratación aprobada (LCA por sus siglas en inglés) ante la dependencia regional correspondiente del Departamento de Trabajo de EE. UU. (DOL por sus siglas en inglés). En dicha LCA, los empleadores dan fe de lo siguiente: (1) que le pagarán a los trabajadores extranjeros el salario normalmente percibido por los trabajadores estadounidenses que realizan iguales tareas; (2) que las condiciones laborales de los empleados extranjeros no socavarán las condiciones laborales y la remuneración de los trabajadores locales contratados en similares condiciones; (3) que no se encuentra en curso ninguna huelga o cierre patronal en el lugar de trabajo; y (4) que los empleados han sido notificados de la presentación de la LCA, ya sea mediante avisos colocados en el lugar de trabajo o por medio de un representante sindical. Las LCA no serán transferibles entre empleadores y deberán renovarse cada tres años.⁸ *Permiso de empleo.* Los permisos de empleo sólo podrán emitirse a favor de aquellos empleadores que cuenten con una LCA aprobada, que hayan publicado el puesto durante un mes en una base de datos destinada a encontrar correspondencias entre empleadores y empleados (*ver Sección 5, Protección de los trabajadores*) y que paguen los siguientes conceptos:

- *Arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses.* Por cada trabajador, los empleadores deben pagar al USCIS un arancel trimestral no reembolsable para la preferencia de trabajadores estadounidenses (WPF por sus siglas en inglés), cuyo monto será un porcentaje fijo de los salarios pagados a cada trabajador durante ese trimestre. Este monto no podrá deducirse de los salarios de los trabajadores; su pago corresponde a los empleadores al margen del deber de pagar un salario equivalente al que un trabajador estadounidense percibiría por igual trabajo. Las Partes deberían negociar este arancel o bien establecer un mecanismo para su ajuste, a fin de lograr un equilibrio entre tres objetivos: (1) el arancel debe ser lo suficientemente alto como para que la mano de obra mexicana resulte más cara que la estadounidense a los efectos de un mismo puesto de trabajo; (2) no debe ser tan alto como para que los empleadores se abstengan totalmente de utilizar el programa, especialmente las pequeñas empresas; y (3) debe generar un nivel de ingresos

8. Migration Policy Institute, *Immigration and America's Future: A New Chapter* (Washington, DC: MPI, 2006).

lo suficientemente alto como para compensar de manera significativa los costos de implementación del Convenio. El cobro del arancel lo realizará cada año el Departamento de Seguridad Nacional de los EE. UU. (U.S. Department of Homeland Security en inglés) con el asesoramiento de la Comisión Bilateral sobre Mercados Laborales (BLMC por sus siglas en inglés) (*ver Sección 7, Órganos de asesoramiento y gobierno*).

- *Cuenta de regreso o integración.* Los empleadores deben depositar un porcentaje fijo de las ganancias trimestrales de cada trabajador en una cuenta de regreso o integración (RIA por sus siglas en inglés) particular de cada trabajador, que quedará en poder del USCIS y que éste luego abonará con los correspondientes intereses devengados. El porcentaje exacto, que podría ubicarse en torno al 10 por ciento, podría ser negociado por las Partes y, quizás, reajustado conforme a lo que aconsejara la BLMC, a fin de garantizar que genere un verdadero incentivo a regresar. El monto se deducirá directamente del salario del trabajador. La suma total acumulada en la RIA se abonará al trabajador tres meses luego de su regreso a México durante el período de vigencia de la visa o dentro de un período de tres meses tras el vencimiento de ésta. El pago del saldo de la RIA al trabajador que regresa no estará sujeto a las razones de su desvinculación del empleador; los fondos de la RIA no podrán devolverse al empleador por motivo alguno. Si el trabajador iniciara el proceso para modificar legalmente su condición y pasar a ser residente permanente de EE. UU., los costos de tal procedimiento se deducirán de la cuenta y el saldo se devolverá al trabajador con los correspondientes intereses devengados. Si las autoridades mexicanas no constatan el regreso del trabajador dentro de los seis meses posteriores al fin del plazo de la visa y el trabajador no ha iniciado el proceso para modificar legalmente su condición y convertirse en residente permanente de los Estados Unidos, el saldo total de la RIA de ese trabajador se transferirá al Tesoro de los EE. UU.⁹

9. Propuesta de Peri, *Rationalizing U.S. Immigration Policy*. En el caso de que modifique su condición para pasar a ser residente permanente, la transferencia al Tesoro de EE. UU. ayudará a compensar los costos de los derechos adquiridos por el nuevo residente. En el caso de estadias que

- *Arancel por contratación.* Los empleadores deben abonar al gobierno mexicano un arancel por contratación no reembolsable (RF por sus siglas en inglés), en un único pago, por cada nuevo trabajador que llegue al momento de la primera emisión de la visa. Este arancel será equivalente a un porcentaje predeterminado de los salarios que el trabajador gane en los primeros 12 meses de la relación laboral. El porcentaje exacto del arancel lo determinará el USCIS con el asesoramiento de la BLMC y previa consulta con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México.¹⁰ Este arancel debe establecerse con el objeto de lograr un equilibrio entre dos propósitos que colisionan entre sí: (1) debe ser lo suficientemente alto como para constituir un verdadero incentivo para que los empleadores contraten a aquellos titulares de visas que ya están en los Estados Unidos pero, al mismo tiempo, (2) debe ser lo suficientemente bajo como para que sea menos tentador para los empleadores “robarle” nuevos empleados a otros empleadores que pagaron el arancel.¹¹ El RF debe establecerse de manera individual para cada segmento.¹²

Búsqueda de correspondencias. Los trabajadores titulares de visas otorgadas en el marco de este Convenio solo podrán

excedan el plazo permitido, la transferencia al Tesoro actuará como un impuesto punitivo.

10. El promedio actual simple denominado Remuneración por Efectos Adversos (AEWR por sus siglas en inglés) y establecido por el Departamento de Trabajo para el sector de la agricultura de los distintos estados de los EE. UU. es de US\$11,30. El promedio actual simple de la remuneración mínima en los distintos estados de los EE. UU. es US\$ 7,93. Así, vemos que la AEWR en el sector de la agricultura supera a la remuneración mínima estatal en aproximadamente un 40 por ciento.

11. Para que un trabajador dejara a un empleador conocido por otro que no conoce tanto, probablemente sería necesario que el empleador que lo “robase” le ofreciera una prima de compensación que superara lo ofrecido por el primer empleador. Si el RF se mantuviera por debajo de esa prima, el incentivo a robar trabajadores sería bajo.

12. Para las visas de trabajo agrícola estacional, por ejemplo, sería normal que los trabajadores cambiasen de empleador asiduamente; pero no lo sería tanto en el caso de un trabajador no estacional y no agrícola. Las características de cada segmento han de ser tenidas en cuenta a la hora de establecer el RF o un sistema para su determinación.

trabajar para empleadores estadounidenses que cuenten con un LCA aprobado y un permiso de empleador para el puesto específico en cuestión. Solo podrán emitirse visas a favor de trabajadores que estén incluidos en la base de datos de búsqueda de correspondencias entre empleadores y empleados (DEEM por sus siglas en inglés). Los trabajadores solo podrán ser incluidos en la DEEM a través de un seleccionador acreditado por el gobierno mexicano.

5. Protección de los trabajadores

Protecciones integradas para los trabajadores estadounidenses.

Los sueldos de los trabajadores mexicanos contratados bajo este Convenio deberán ser iguales o superiores al mayor de los siguientes tres salarios: (1) el sueldo medio de los trabajadores estadounidenses que realicen un trabajo equivalente en el mismo condado en el que se encuentra el lugar de trabajo; (2) el sueldo establecido por convenio colectivo para otros empleados del mismo empleador; y (3) el sueldo mínimo predominante en ese condado. La falta de acciones firmes y sólidas que hagan cumplir lo establecido en materia de igualdad de salarios y condiciones entre trabajadores mexicanos y estadounidenses obstará al adecuado funcionamiento de otras de las disposiciones incluidas en este Convenio destinadas a garantizar la prioridad de los trabajadores estadounidenses.

El WPF (por sus siglas en inglés) es un arancel que busca que a los empleadores estadounidenses les resulte más caro contratar trabajadores mexicanos, de manera continua, que contratar mano de obra estadounidense de características equivalentes. El objetivo detrás del RF es que a los empleadores estadounidenses les resulte considerablemente más caro contratar a nuevos trabajadores seleccionados en México que a contratar a quienes ya tienen una visa. Los potenciales titulares de visas otorgadas en el marco de este Convenio solo podrán ocupar puestos de trabajo que hayan sido incluidos en la base de datos pública de búsqueda de correspondencias que se describe a continuación. El gobierno de los EE. UU., además, analizará métodos para ayudar a los trabajadores estadounidenses a mejorar su nivel de calificación en aquellos sectores que normalmente requieren mano de obra poco calificada, posiblemente a través de la creación de un sistema

para trabajadores menos calificados de características análogas al que actualmente se conoce como Becas de Capacitación Técnica H1-B y que está dirigido a trabajadores con un mayor grado de calificación.¹³

Protecciones de los trabajadores tanto mexicanos como estadounidenses. Los ingresos provenientes del WPF se usarán para mejorar la capacidad de las entidades federales y estatales reguladoras del trabajo de poder realizar visitas sorpresa y entrevistas confidenciales con los trabajadores a fin de determinar sus ganancias, los términos de su contrato, y sus condiciones laborales. Cada empleador debería enfrentar grandes probabilidades de recibir una inspección en un determinado año, y el monto de las multas por infracciones debería ser igual a varias veces la suma que el Departamento de Trabajo razonablemente estime que el empleador ganó/se ahorró mediante la infracción en cuestión, de modo que resulten efectivas como recurso de disuasión. Las Partes deberían analizar distintos modos de fomentar un desarrollo conjunto, entre sindicatos y empleadores, de programas que eleven el nivel de calificación de los trabajadores y que estén abiertos tanto a los trabajadores estadounidenses como a sus pares mexicanos autorizados en el marco del Convenio.¹⁴

Protección de los trabajadores mexicanos. Los trabajadores mexicanos autorizados dentro del Convenio estarán sujetos a las leyes laborales de los EE. UU. Previo a partir de su país, los nuevos trabajadores seleccionados deberían tener la obligación de realizar una capacitación sobre los derechos que les otorgan las leyes laborales de EE. UU., y en tal oportunidad se les deberán brindar por escrito los términos de la contratación que les ofrecen sus potenciales empleadores. Estos términos deberán especificar el salario, las horas de trabajo, los descansos/pausas obligatorios, otros beneficios, derechos del trabajador, y disposiciones sobre atención médica (todo en observancia de las leyes federales de EE. UU.), así como el plazo máximo de la relación laboral, si lo hubiera; asimismo, deberán indicar quién será responsable por todos los gastos vinculados al traslado hacia

13. Las recomendaciones de este grupo en lo que respecta a fomentar la adquisición de competencias laborales se encuentran detalladas en el Capítulo 3 de este informe.

14. El Capítulo 3 contiene algunos ejemplos actuales de programas de este tipo.

el lugar de trabajo y la permanencia en éste. Los empleadores deberán ofrecer a los oficiales de enlace de México un período de 48 horas para evaluar la causal invocada para despedir a un trabajador, dentro del cual podrán objetar este despido.

Al momento de solicitar la visa en un consulado de los EE. UU. en México, los trabajadores seleccionados deberán concurrir acompañados de un representante de una agencia de selección acreditada.¹⁵ La implementación de un sistema de seleccionadores acreditados y la realización por parte de México de acciones para combatir el tráfico de personas harán que los trabajadores mexicanos obtengan mayores beneficios a través de la movilidad laboral. Previo a viajar, los oficiales de enlace mexicanos deberán dirigir un programa de capacitación en México acerca de los derechos y obligaciones de los trabajadores. En Estados Unidos, por su parte, estos mismos oficiales mexicanos crearán, mantendrán y difundirán un sistema en línea para denunciar abusos de manera anónima. *Nueva base de datos para encontrar correspondencias en búsquedas laborales.* El USCIS administrará una base de datos que permitirá encontrar correspondencias entre empleadores y empleados (DEEM por sus siglas en inglés). Los únicos puestos que darán lugar a la posibilidad de solicitar una visa en el marco del Convenio serán los que estén allí publicados. Los puestos registrados en la DEEM serán de acceso público y permitirán hacer búsquedas por ubicación geográfica y sector; de este modo, los trabajadores estadounidenses podrán detectar nuevos puestos vacantes y sus pares mexicanos podrán determinar fácilmente qué empleadores pueden contratarlos legalmente.

6. Selección y regreso

Solo estarán regidos por el Convenio los ciudadanos nacionales de EE. UU. y México. Conforme a las leyes de México, el gobierno mexicano está facultado a organizar y regular prácticas de selección internacional.¹⁶ El gobierno mexicano debería

15. Sin este requisito, sería difícil para las autoridades mexicanas o estadounidenses poder detectar casos de contrataciones ilegales realizadas por intermediarios no acreditados.

16. Constitución de México (Artículo 10) y Ley Federal del Trabajo del año 2012 (Artículos 28, 28-A, 28-B y 29).

mantener y difundir ampliamente una lista pública de agencias de selección acreditadas, y cooperar con las autoridades estadounidenses en la labor de limitar las solicitudes de visas únicamente a aquellos trabajadores que estén acompañados de un representante de alguna seleccionadora acreditada.¹⁷ Las verificaciones de antecedentes penales deben realizarse como parte del procedimiento de control estándar en los puestos consulares estadounidenses, y las Partes convendrán un piso de condiciones mínimas para la exclusión de trabajadores sobre la base de sus antecedentes penales.

La RIA ha sido concebida como un modo de fomentar el regreso de los trabajadores temporarios. Este incentivo podría verse reforzado en caso de que las Partes consideren la posibilidad de crear un programa para reintegrar a aquellos migrantes que vuelven a México, que incluya la prestación de asistencia para buscar empleo en México y para invertir el saldo de sus RIA y demás ahorros.

7. Órganos de asesoramiento y de gobierno

Nueva Comisión Bilateral sobre Mercados Laborales. El gobierno estadounidense creará una Comisión Bilateral sobre Mercados Laborales (BLMC por sus siglas en inglés) de naturaleza bipartidista e independiente, que tendrá por objeto brindar información actualizada y asesoramiento a los dos gobiernos en lo atinente a la necesidad de modificar las variables utilizadas como parámetros en el Convenio a fin de generar beneficios económicos para ambas naciones, proveer estabilidad al mercado laboral de uno y otro país, y erradicar la migración basada en el mercado negro. La BLMC realizará estudios independientes sobre el mercado laboral y las consecuencias fiscales de las políticas vigentes, de forma similar a lo realizado por la Oficina de Presupuesto del Congreso o la Comisión sobre Comercio Internacional. Estos estudios

17. Las Partes de la negociación deberían evaluar distintas opciones, entre ellas (1) limitar el otorgamiento de nuevas visas solo a mexicanos que estén presentes físicamente en México, o (2) disponer un tratamiento diferenciado para las solicitudes de nueva visa realizadas por mexicanos que estén presentes físicamente en los Estados Unidos, o ambas.

serán enviados al USCIS para que sean tenidos en cuenta al momento de establecer el WPF y de modificar las otras variables utilizadas como parámetros en el Convenio. Las consecuencias a ser tenidas en cuenta por la BLMC incluirán efectos potenciales tanto sobre los mercados laborales legales como sobre los ilegales.

Responsabilidades de otros organismos. El USCIS (Departamento de Seguridad Nacional) deberá establecer el WPF con el asesoramiento de la BLMC, y recaudar y pagar los fondos de la RIA. La Secretaría del Trabajo de México, en coordinación con el DOL, deberá mantener, difundir y hacer respetar una lista de agencias de selección acreditadas, y el Departamento de Estado de EE. UU. (Servicios Consulares) aceptará solicitudes de visas solo de quienes estén acompañados de un representante de una seleccionadora acreditada. La Secretaría de Gobernación de México (Instituto Nacional de Migración) deberá registrar y certificar el regreso a México de cada uno de los trabajadores, y compartir esa información con el USCIS. El DOL llevará a cabo inspecciones en los lugares de trabajo a fin de determinar la existencia de violaciones del LCA e imponer multa a los empleadores en infracción. La Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de EE. UU. (Departamento de Seguridad Nacional) deberá trabajar con la Policía Federal de México en el control de las estadías que excedan el plazo permitido y el seguimiento de los migrantes que regresan. El Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de EE. UU. (Departamento de Seguridad Nacional) deberá cooperar con la Policía Federal de México a los fines de identificar y expulsar a aquellos que hayan permanecido más allá del plazo permitido en sus visas.

8. Regulación respecto de los empleadores

Salario, traslado y vivienda. Los empleadores deberán abonar a los trabajadores titulares de visas como mínimo el equivalente al salario predominante que determine el DOL o el Departamento de Agricultura de EE. UU., según corresponda; deberán pagar al gobierno de EE. UU. el WPF trimestral; y deberán abonar al gobierno de México el RF de pago único. Las Partes

deberán determinar quién correrá con los gastos de traslado de los trabajadores.¹⁸

Protección en caso de desvinculación anticipada. Si un trabajador renuncia durante el período de prueba de dos semanas, los oficiales de enlace de México deben devolver al empleador la suma del RF de ese trabajador.

9. Flujos fiscales

Ingresos. Los trabajadores titulares de visas deberán pagar impuestos federales, estatales y locales exactamente igual que los trabajadores estadounidenses. La única excepción serán las contribuciones a la Seguridad Social: mientras los Estados Unidos y México no suscriban un convenio de totalización de la seguridad social, los trabajadores que se encuentren en los Estados Unidos bajo este Convenio deberían estar exentos del pago de contribuciones a la Seguridad Social.

El WPF y la RF generarán importantes ingresos.¹⁹ Los aranceles serán establecidos en un nivel que compense sus-

18. Tal cual se expone en el informe principal, a nivel global la experiencia con visas de trabajo temporarias apunta a que el incentivo a permanecer más allá del plazo de la visa es menor cuando los empleadores comparten con los trabajadores los gastos de traslado desde el país de origen hasta el lugar de trabajo. Algunas de las opciones para establecer esta responsabilidad son: (1) el trabajador paga el viaje de ida y vuelta; (2) el empleador paga el viaje de ida y vuelta, pero se le devuelve el importe en caso de que el trabajador se desvincule dentro de un determinado período; (3) el empleador paga el viaje de ida y vuelta si el plazo de contratación previsto es suficientemente corto (menos de un año, por ejemplo), mientras que en cualquier otro caso lo paga el trabajador.

19. *Ingresos para EE. UU.*: Por ejemplo, un WPF del 10 por ciento aplicado sobre 600.000 trabajadores que ganasen (haciendo una estimación muy conservadora) USD 15.000 por año generaría ingresos superiores a 1.000 millones de dólares por año. El presupuesto de la Comisión sobre Comercio Internacional es de aproximadamente 100 millones de dólares por año; el programa de Asistencia por Ajuste Comercial de EE. UU. gasta menos de 300 millones de dólares por año. El presupuesto actual del DOL para actividades federales y estatales vinculadas a la certificación de trabajadores extranjeros es de unos 60 millones de dólares por año. El escenario relativo a ingresos planteado precedentemente permitiría aumentar

tancialmente los costos fiscales directos del Convenio para ambas Partes. Sería esperable, asimismo, que el Convenio genere indirectamente ingresos por impuestos al expandir el nivel y la productividad de las actividades económicas. Además, los trabajadores que pasen a ser residentes permanentes o que permanezcan más allá del plazo de sus visas serán una fuente de importantes ingresos ya que esos costos se cubrirán con sus RIA.²⁰

Gastos. Los ingresos provenientes del WPF recibidos por el USCIS se destinarán a cubrir (1) los costos administrativos del USCIS y la Comisión Bilateral sobre Movilidad Laboral; (2) los gastos del DOL a nivel estatal y federal derivados de la mayor cantidad de inspecciones sorpresa; y (3) los fondos otorgados a aquellos gobiernos estatales y locales cuyos costos presupuestarios hayan aumentado sustancialmente a causa del Convenio. Los ingresos provenientes del RF se transferirán al gobierno mexicano a los fines de compensar todos los gastos vinculados al Convenio, incluidos los derivados de (1) la acreditación de las seleccionadoras, y demás gastos administrativos relacionados; (2) cooperar en las acciones llevadas a cabo por México para hacer cumplir la ley, entre ellas aquellas destinadas a disuadir los cruces no permitidos y la recepción de los trabajadores mexicanos deportados; y (3) registrar y compartir información sobre el regreso de los trabajadores. Todo ingreso proveniente de las RIA se utilizará para compensar los beneficios que pasen a percibir los nuevos residentes permanentes.

aproximadamente diez veces el nivel de actividad regulatoria del DOL centrándose en visitas no anunciadas destinadas a verificar el cumplimiento de la LCA. *Ingresos para México:* Con un RF del 10 por ciento, un flujo de 100.000 nuevos titulares de visas por año que ganasen USD 15.000 en su primer año generaría 150 millones de dólares en ingresos por año.

20. Por ejemplo, un trabajador mexicano que ganase USD 15.000 durante dos períodos de cuatro años cada uno en el marco de una visa otorgada dentro del Convenio generaría una RIA con un saldo de USD 12.000. Esto generaría un gran incentivo a regresar, equivalente aproximadamente a un año de ganancias, o un gran flujo de ingresos que superaría lo necesario para compensar los costos asociados a la modificación para pasar a ser permanente.

10. Seguridad y control del cumplimiento

Resulta del interés de ambas partes contar con patrullas fronterizas y realizar acciones complementarias destinadas a hacer cumplir la ley de manera conjunta. Las Partes han de coordinar sus esfuerzos de un modo que resulte beneficioso para ambas. El gobierno mexicano compartirá información sobre el regreso de trabajadores temporarios y facilitará la tarea de deportar de manera segura y ordenada a aquellos trabajadores que ingresen a los Estados Unidos dentro del marco del Convenio pero que violen los términos que rigen su visa. Ambas naciones compartirán información entre sí acerca de los antecedentes penales de los trabajadores que soliciten una visa dentro del Convenio.

11. Intercambio de información

Red de enlace de México. El Convenio deberá crear un sistema de oficiales de enlace mexicanos con asiento en el Ministerio de Trabajo de México y en el sistema de consulados mexicanos en EE. UU. a los fines de colaborar en la resolución de conflictos entre empleadores y empleados, urgencias vinculadas a los trabajadores, arribos y regresos, y denuncias de abusos. Este sistema podría desarrollarse tomando como base los servicios en materia de asuntos laborales que actualmente prestan los 51 consulados de México en distintos lugares de los Estados Unidos.

Información a compartir. Las Partes deberán compartir información atinente al/a los sistema(s) de verificación utilizados para implementar los programas vinculados al Convenio, entre ellos la DEEM. El USCIS y la red de enlace de México deberán crear y mantener una base de datos privada binacional que registre las infracciones cometidas por trabajadores y empleadores que serán tenidas en cuenta a la hora de otorgar visas a trabajadores o permisos de empleo a empleadores.

12. Conflictos

Las Partes deberán establecer un mecanismo de resolución de conflictos. Éste podría crearse sobre la base de las facultades

actualmente otorgadas en el Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte o por cualquier otro organismo.

13. Otras entidades

Las Partes podrán delegar facultades para la adopción de decisiones a organismos, estados, localidades y demás entidades en particular, conforme a sus propias leyes. Si bien ninguna de las Partes puede invitar por su cuenta a terceras partes a participar en el Convenio o a beneficiarse de él, este Convenio no obsta a que alguna de las Partes pueda pactar acuerdos de similar

naturaleza, pero sin intereses contrapuestos, con otros gobiernos u organizaciones, o pasar a ser parte de tales acuerdos. Las Partes podrán disponer la necesidad de incorporar, a los fines de la implementación del Convenio, a otros organismos gubernamentales en cualquiera de los dos países, tales como el Departamento de Agricultura de EE. UU.

14. Plazo de duración

Este Convenio tendrá vigencia mientras no sea extinguido mediante leyes por alguna de las Partes.

Apéndice B

Antecedentes y perfil de los integrantes del Grupo de Trabajo

Entre mayo de 2015 y septiembre de 2016, el Center for Global Development (CGD) convocó a este Grupo de trabajo para que produjera un informe que lleva por título *Frontera común, futuro común: Una propuesta para la regulación de la movilidad laboral entre EE. UU. y México*. El Grupo de trabajo, concebido por Michael Clemens, investigador principal del CGD, fue creado para abordar una interrupción de 50 años en la cooperación bilateral. La última cooperación en torno al fenómeno de la migración laboral entre Estados Unidos en México terminó en 1964, y desde entonces la migración ilegal de México a los Estados Unidos ha aumentado dramáticamente.¹ Para ayudar a enfrentar este desafío, el CGD reunió a especialistas con amplios conocimientos sobre los negocios, la economía, el derecho, el trabajo, las políticas y la seguridad nacional, entre otras esferas. Trabajando en conjunto, el Grupo de trabajo diseñó un plan racional, riguroso y razonable que podría beneficiar a ambos países y a sus ciudadanos.

El Grupo realizó dos reuniones plenarias, una en la sede del CGD, en Washington, DC, el 13 de mayo de 2015, y una segunda en la Ciudad de México, el 9 de octubre de 2015. Además, el Grupo de trabajo convocó a un subgrupo de Estados Unidos y a otro de México. Cada subgrupo realizó reuniones individuales previas a la reunión de octubre en la Ciudad de México con el fin de analizar temas de importancia específica para los dirigentes de cada país, tales como las cuestiones referentes a las leyes y los reglamentos, entre otras. La Secretaría de la CGD contribuyó con estas reuniones a través de consultas individuales con líderes influyentes en los campos de la inmigración y la cooperación bilateral. Todos estos esfuerzos combinados han permitido producir este informe del Grupo de trabajo, y estamos muy agradecidos por el tiempo y el compromiso de todos los involucrados.

Se invitó a los miembros a participar a título estrictamente personal y voluntario, no como representantes de sus empleadores u organizaciones. Los copresidentes y los miembros han aprobado el informe, lo cual no debe hacer suponer que todos aprueben cada uno de los planteamientos y recomendaciones que en este se hacen.

Carlos Gutiérrez, Albright Stonebridge Group

Carlos Gutiérrez es presidente de Albright Stonebridge Group (ASG). El secretario Gutiérrez se desempeñó como Secretario de Comercio de EE.UU. desde 2005 hasta 2009 en la presidencia de George W. Bush, y trabajó con gobiernos extranjeros y líderes empresariales con miras a promover las relaciones económicas, mejorar el comercio y fomentar las exportaciones de EE.UU. El secretario Gutiérrez también desempeñó un papel clave en la aprobación de acuerdos de libre comercio que eliminan las barreras al comercio, amplían las oportunidades de exportación y aumentan la inversión global.

Anteriormente, el secretario Gutiérrez trabajó durante casi 30 años en Kellogg Company. Después de haber trabajado en América Latina, Canadá, Asia y Estados Unidos, se convirtió en Presidente y Director General de Kellogg en 1999, haciéndose el Director General más joven en cien años de historia de la empresa. En abril de 2000 fue nombrado presidente del Consejo Directivo de Kellogg Company. El secretario Gutiérrez se unió a ASG desde Citi, donde fue Vicepresidente del Grupo de Clientes Institucionales y miembro del Grupo Asesor Estratégico Superior.

En la actualidad se desempeña como presidente del Consejo de Negocios EE.UU.-Cuba de la Cámara de Comercio de Estados Unidos. También presta servicio en las Juntas Directivas de Occidental Petroleum Corporation, MetLife, Time Warner, Viridis Learning, la US-Mexico Foundation, el Consejo Consultivo sobre la Libertad Humana del George W. Bush Institute, y de Republicans for Immigration Reform.

1. El informe contiene más información sobre las estadísticas relativas a este aumento.

El secretario Gutiérrez es presidente del Consejo Directivo de Meridian International Center. También es miembro del Comité Consultivo de Presidential Leadership Scholars y es Fideicomisario Nacional de la Universidad de Miami.

Ernesto Zedillo, Yale University

Ernesto Zedillo es director del Yale Center for the Study of Globalization, es profesor de economía y política internacionales, así como de estudios internacionales, y profesor adjunto de silvicultura y estudios ambientales en Yale University. Fue Presidente de México de 1994 a 2000.

Actualmente se desempeña como presidente del Consejo Directivo del Instituto para la Gobernanza de los Recursos Naturales y copresidente del Diálogo Interamericano. Es miembro de la Comisión Global sobre Políticas de Drogas, The Elders (Los Notables), el Consejo del Siglo XXI del Berggruen Institute, el G30 y el Consejo Directivo del Instituto de Economía Internacional. Ha participado en numerosas comisiones internacionales y desempeñado funciones como la de vicepresidente de la Comisión Mundial sobre Elecciones, Democracia y Seguridad, con Kofi Annan. Es profesional distinguido de la Blavatnik School of Government en Oxford, y en 2011 fue elegido miembro internacional de la American Philosophical Society.

Edward Alden, Council on Foreign Relations

Edward Alden es Investigador principal (Bernard L. Schwartz) del Council on Foreign Relations en Washington, DC y autor del libro de próxima publicación titulado *Failure to Adjust: How Americans Got Left Behind in the Global Economy*, and *How to Get Ahead in the Future* (Rowman & Littlefield, 2016). Antes de iniciar su participación en el Consejo, Alden fue jefe de la oficina de Washington del *Financial Times*.

Fue director de proyecto del Independent Task Force on US Immigration Policy (2009), copresidido por el exgobernador de Florida, Jeb Bush, y por el ex jefe de personal de la Casa Blanca, Thomas F. (Mack) McLarty, además fue coautor del informe del Consejo titulado *Managing Illegal Immigration to the United States: How Effective is Enforcement?* (2013). Su libro *The Closing of the American Border: Terrorism, Immigration and Security Since 9/11* (Harper Collins, 2008)

resultó finalista en la categoría de ensayo del Premio Literario J. Anthony Lukas. Ha atestado ante el Congreso varias veces.

Daniel Chiquiar, Banco de México

Daniel Chiquiar es el actual Director General de Investigación Económica del Banco Central de México. Durante su carrera, ha trabajado en investigación económica sobre la economía mexicana en los sectores público y privado, y ha ocupado cargos relacionados con políticas en ese país. Se desempeñó como Director de Política Económica en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público desde 1997 hasta 1999.

Chiquiar también ha sido docente en varias universidades mexicanas en los niveles de pregrado y postgrado, y ha publicado varios artículos en importantes revistas académicas de economía.

Chiquiar se recibió de doctor en Economía en la UCSD.

Luís Ernesto Derbez, Universidad de las Américas de Puebla

Desde el 1° de abril de 2008, Luís Ernesto Derbez ha sido presidente de la Universidad de las Américas de Puebla (UDLAP), una de las tres principales universidades privadas en México. Durante la gestión del Presidente Vicente Fox fue primero Secretario de Economía (2000-2002) y luego Secretario de Relaciones Exteriores (2003-2006).

Entre 1983 y 1997, Derbez trabajó como miembro del personal del Banco Mundial en Washington, DC. Entre 1997 y 2000 se hizo consultor internacional en colaboración con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento y otras organizaciones internacionales. A partir de 2007, Derbez ha trabajado como consultor internacional o ha formado parte de los Consejos directivos de las siguientes compañías: Bombardier México, Banorte, S.A., Banco Bx +, Banco Intercam, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), Consejo Estatal para la Cultura y las Artes de Puebla, el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla, la Academia Mexicana de Derecho Internacional y la Corporación Andina de Fomento (CAF).

En mayo de 2007, el Papa Benedicto XVI designó a Derbez como miembro pleno de la Pontificia Academia de Ciencias Sociales. Habla y domina el español, el francés y el inglés

Gerardo Esquivel, El Colegio de México

Gerardo Esquivel es Coordinador Ejecutivo de Investigación en el Instituto Belisario Domínguez del Senado mexicano. Actualmente se encuentra en excedencia de su puesto de profesor de Economía en El Colegio de México, que ocupa desde 1998. Recibió su doctorado en Economía de Harvard en 1997, una maestría en Economía de El Colegio de México (1991), y tiene una licenciatura en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) (1989).

Anteriormente trabajó como investigador principal de Macroeconomía en el Harvard Institute for International Development (HIID). Esquivel también ha sido consultor para muchas organizaciones multilaterales internacionales y fue asesor económico de la Secretario de Finanzas de la Ciudad de México entre 2004 y 2005. En 2011, fue Profesor Invitado (Tinker) de la Harris School of Public Policy de la Universidad de Chicago. Esquivel ha escrito extensamente sobre diversos temas económicos y ha recibido numerosas distinciones por sus investigaciones.

Obtuvo el Premio Nacional para la Investigación de 2005, que otorga anualmente la Academia Mexicana de Ciencias al erudito más destacado en las Ciencias Sociales en México menor de 40 años. También recibió el Premio Nacional de Periodismo en 2011, y el Premio Nacional de las Finanzas Públicas en 2014. Vive en la Ciudad de México.

Tony Fratto, Hamilton Place Strategies

Tony Fratto ha acumulado décadas de experiencia en política económica nacional e internacional. En 2009, Fratto fundó la consultora de comunicaciones, Hamilton Place Strategies, que parte de un enfoque analítico para resolver complejos problemas de políticas públicas. En Hamilton Place Strategies, Fratto dirige la estrategia de negocios de la empresa y lidera equipos de clientes en sectores altamente regulados, especialmente en las finanzas y la política económica internacional.

Antes de fundar Hamilton Place Strategies, Fratto trabajó en la Casa Blanca como Asistente Adjunto del Presidente y Secretario de Prensa Adjunto Principal. También ha ocupado en puestos de alto nivel con tres Secretarios del Tesoro de EE.UU., incluso como Secretario del Tesoro Adjunto.

Entre su trabajo en la Secretaría del Tesoro y la Casa Blanca, Fratto ha dirigido y participado en actividades de

comunicación en más de 60 países. Se siente especialmente orgulloso de su trabajo en favor de importantes iniciativas internacionales, tales como varios acuerdos de comercio y la creación de la Millennium Challenge Corporation.

Fratto forma parte del Consejo Directivo del Programa Mundial de Alimentos - EE.UU. y participa en las transmisiones de la CNBC Business News Network.

Katie Hays, Caterpillar Inc.

Katie Hays es Directora en la Oficina de Asuntos Gubernamentales de Caterpillar Inc. en Washington, DC, donde dirige las actividades de cabildeo de la empresa en una gama de asuntos, tales como impuestos, comercio, propiedad intelectual y pensiones, además de supervisar las actividades de promoción de negocios internacionales.

Hays participa activamente con una serie de coaliciones, incluida la Alliance for Competitive Taxation, The Tax Council (en el Comité de Programas), la Pension Coalition, la TPP Coalition, Trade Benefits America, y en la Coalition for 21st Century Patent Reform. También representa a Caterpillar en los Comités Fiscal e Internacional de varias asociaciones comerciales, tales como la Cámara de Comercio de EE.UU., la National Association of Manufacturers y la Business Roundtable. Hays es miembro de la Tax Coalition y es miembro de los Consejos Directivos del National Foreign Trade Council y del Teatro Ford.

Hays pasó a trabajar en Caterpillar después de trabajar en la Cámara de Comercio de EE.UU., donde se desempeñó como Directora Ejecutiva de Relaciones Públicas y Congresuales de 2004 a 2011. Mientras estuvo en la Cámara, encabezó las actividades de cabildeo sobre la reforma de la salud, y organizó y encabezó diversas coaliciones centradas en la comunidad empresarial, y más recientemente trabajó en la Ley de Protección al Paciente y Atención de Salud Asequible y su aplicación.

Antes de incorporarse a la Cámara, Hays se desempeñó como Directora de Asuntos Legislativos de Associated Builders and Contractors (ABC), y además trabajó en el bufete de abogados Akin, Gump, Strauss, Hauer & Feld.

Hays se graduó en la Universidad de Alabama.

Tamar Jacoby, ImmigrationWorks USA

Tamar Jacoby es presidenta de ImmigrationWorks USA, una

federación nacional de pequeños propietarios de negocios que trabaja para promover una mejor legislación sobre inmigración.

Experiodista y autora, se desempeñó como redactora principal y editora de asuntos jurídicos de la revista *Newsweek* y, antes de eso, como editora adjunta de la página de opinión editorial del *The New York Times*. Sus artículos han aparecido en *The New York Times*, *The Wall Street Journal*, *The Washington Post*, *The Weekly Standard* y *Foreign Affairs*, entre otras publicaciones.

Jacoby también es autor de *Someone Else's House: America's Unfinished Struggle for Integration*, y editora de *Reinventing the Melting Pot: The New Immigrants and What It Means To Be American*.

Lynnette Jacquez, C. J. Lake LLC

La trayectoria profesional de Lynn Jacquez abarca la práctica del derecho privado, las relaciones gubernamentales y el servicio en el Gobierno Federal. Después de graduarse de la Facultad de Derecho de la Universidad de Notre Dame, se desempeñó como asesora de la Comisión Judicial de la Cámara de Representantes. Como parte de su trabajo con la Subcomisión de Inmigración, Refugiados y Derecho Internacional, fue la principal responsable de la redacción y tramitación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1986 y la legislación de reautorización de refugiados. Después de su permanencia en el Comité, Jacquez pasó a la práctica privada, formó una empresa de relaciones gubernamentales y, en 2011, inició la firma CJ Lake LLC donde es Socia Gerente y Directora.

En su práctica de las relaciones gubernamentales, Jacquez aboga por fondos federales y autorizaciones de programas en nombre de gobiernos locales, organizaciones sin fines de lucro y la empresa privada.

En su práctica legal representa a empleadores en litigios de acciones individuales y colectivas referentes a la Ley de Protección a Trabajadores Agrícolas Migratorios y Estacionales (MSPA), así como a la legislación de salarios, trabajos e inmigración. Jacquez asesora a clientes empleadores sobre el cumplimiento legal y normativo de las leyes de inmigración, incluido el cumplimiento con lo relativo al formulario I-9 y el programa de visa de trabajador extranjero temporal. Representa a organizaciones que buscan lograr una reforma

normativa y legislativa que aborde cuestiones de mano de obra, y participa activamente en nombre de empleadores en la elaboración de legislación de reforma del programa de inmigración.

Eliseo Medina, Service Employees International Union
Eliseo Medina, ex secretario internacional y tesorero de la Service Employees International Union (SEIU), preside la Iniciativa de Inmigración y Participación Cívica Latina, y dirige las acciones de la SEIU para lograr una reforma migratoria de sentido común.

La carrera de toda una vida de Medina como activista laboral comenzó en 1965 cuando tenía 19 años y recogía uvas. Trabajando junto con César Chávez perfeccionó sus habilidades como organizador sindical y estratega político.

En 1996 fue elegido Vicepresidente Ejecutivo Internacional de la SEIU, y en 2010 fue elegido secretario internacional y tesorero. Abandonó el puesto en 2013 para centrar sus energías en la reforma migratoria.

Más adelante ese año, Medina inició la campaña de “Fast for Families”, durante la cual ayunó durante 22 días en una tienda de campaña en el National Mall. Sus esfuerzos reavivaron el debate en favor de la reforma migratoria.

Doris Meissner, Migration Policy Institute
Doris Meissner es Investigadora principal del Migration Policy Institute (MPI), donde dirige el trabajo en torno a la política de inmigración de Estados Unidos. Sus responsabilidades se centran en el papel de la inmigración en el futuro de Estados Unidos y en la administración de las leyes, los sistemas y los organismos gubernamentales de inmigración de la nación. Entre su trabajo y conocimientos también figuran inmigración y política, aplicación de las leyes y normas de inmigración, control fronterizo, cooperación con otros países e inmigración y seguridad nacional.

Entre 1993 y 2000, Meissner trabajó en el Gobierno de Bill Clinton como Comisionado del Servicio de Inmigración y Naturalización (INS), que en ese entonces era una dependencia del Departamento de Justicia (DOJ). Entre sus logros se cuentan la reforma del sistema de asilo político de la nación, la creación de nuevas estrategias para la gestión de las fronteras de los EE.UU., la mejora de la naturalización y otros servicios para los inmigrantes, el fortalecimiento de la cooperación e

iniciativas conjuntas con México, Canadá y otros países, y la administración del crecimiento de la entidad.

Meissner empezó a trabajar en el Departamento de Justicia en 1973 como becaria de la Casa Blanca y asistente especial del Fiscal General. En 1981 pasó a ser Comisionada Interina del INS y luego Comisionada Ejecutiva Adjunta. En 1986 Meissner se integró a la Carnegie Endowment for International Peace como asociada superior y creó el Proyecto de Política de Inmigración de dicha organización, que más adelante se convirtió en el Migration Policy Institute (MPI) en 2001.

Obtuvo su licenciatura y maestría en la Universidad de Wisconsin-Madison. Comenzó allí su carrera profesional como asistente de dirección de ayuda financiera estudiantil. Meissner fue la primera directora ejecutiva del National Women's Political Caucus.

Gustavo Mohar Betancourt, Grupo Atalaya

Gustavo Mohar es el fundador y Director General del Grupo Atalaya, una firma de consultoría privada especializada en riesgos no técnicos e inteligencia estratégica. También es un miembro del Consejo Directivo del Migration Policy Institute, un grupo de reflexión (think tank) con sede en Washington, DC. Tiene varias obras publicadas sobre temas internacionales y ha sido profesor en grupos de reflexión y universidades en México y Estados Unidos.

Hasta diciembre de 2012 se desempeñó como subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos en la Secretaría de Gobernación de México. En el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), Mohar ocupó el puesto de Director de Asuntos Internacionales, y posteriormente de Secretario General.

Fue Jefe Negociador de México para Asuntos Migratorios durante los gobiernos de Fox-Bush y encabezó el equipo mexicano responsable de llegar a un acuerdo en favor de flujos migratorios seguros, legales y ordenados entre ambos países. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) le invitó a representar a México en el grupo de tareas especial para la migración internacional.

En la Embajada Mexicana en Washington Mohar fungió como representante de la Secretaría de Gobernación, responsable de la agenda migratoria, la seguridad fronteriza y la cooperación bilateral sobre tráfico de drogas. También colaboró

en torno a diversos asuntos políticos y de las relaciones entre México-Estados Unidos con el Congreso de EE.UU. Desde el año 2001 Mohar participó en una serie de actividades entre México y Estados Unidos dirigidas a la prevención del terrorismo internacional y la mejora de la seguridad en la frontera común.

Anteriormente fue representante de Petróleos Mexicanos (PEMEX) en Europa y observador de México ante la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP). Mohar trabajó en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en especial en las áreas de finanzas internacionales y banca de desarrollo.

Alejandro Poiré, Tecnológico de Monterrey

Alejandro Poiré es Decano de la Escuela de Gobierno y Transformación Pública en el Tecnológico de Monterrey. Poiré ha dedicado su carrera al estudio y la construcción de la democracia en México. Obtuvo una licenciatura en Ciencias Políticas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y un doctorado en Ciencias Políticas de Harvard University. Más tarde se incorporó a la facultad del ITAM y dirigió el Departamento de Ciencias Políticas.

En 2007 se incorporó al gobierno del Presidente Felipe Calderón, en el cual ocupó puestos como subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos, secretario técnico del Consejo de Seguridad Nacional, vocero del Gabinete de Seguridad Nacional, y Secretario de Gobernación.

En 2005 obtuvo la cátedra Robert F. Kennedy para profesores latinoamericanos de Harvard University y entró a formar parte del cuerpo de profesores de la institución académica como profesor visitante en la Escuela de Gobierno. Fue nombrado a Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos en el Instituto Nacional Electoral de México en 2003.

En el ámbito académico, Poiré ha publicado ampliamente sobre democracia, partidos políticos, opinión pública y seguridad, y ha dictado conferencias en los Estados Unidos, América Latina y Europa. También ha realizado residencias académicas en Stanford University y en el MIT.

Es fundador de la empresa social Mexico Crece, dedicada a la búsqueda de soluciones innovadoras para aumentar las oportunidades y mejorar el rendimiento académico de los jóvenes estudiantes.

Craig Regelbrugge, AmericanHort

Craig Regelbrugge es vicepresidente ejecutivo superior de AmericanHort, responsable de la promoción del sector y de programas de investigación. AmericanHort es la organización nacional que representa al sector de la horticultura y se esfuerza por unir y promover al sector a través de la promoción, la colaboración, la conectividad, la educación, el desarrollo de mercados y la investigación.

Regelbrugge ocupa puestos de liderazgo nacional y representa al sector de la horticultura en asuntos relacionados con la fuerza de trabajo, la sanidad vegetal y el comercio. Es copresidente de la Agriculture Coalition for Immigration Reform, una amplia coalición que aboga por legislación que garantice una mano de obra agrícola estable y legal, y es presidente del Consejo Directivo del National Immigration Forum Action Fund. También es miembro del Comité Ejecutivo del National Council of Agricultural Employers, donde dirige el Comité de Inmigración.

Regelbrugge recibió su grado de licenciatura en horticultura de Virginia Tech, y trabajó en el sector de viveros de venta por menor, además de fungir como agente de extensión hortícola en Virginia antes de unirse a la comunidad de las organizaciones de comercio en diciembre de 1989.

Con frecuencia sirve como orador, autor y portavoz sobre temas relacionados con la fuerza de trabajo y la inmigración, la producción, el comercio y problemas ambientales que afectan a los agricultores y las pequeñas empresas relacionadas con el sector de la horticultura.

Silvestre Reyes, es expresidente del Comité Especial de la Cámara de Representantes sobre Inteligencia.

El congresista Silvestre Reyes representó al 16.º distrito de Texas durante 16 años. Trabajó 10 años en la Comisión de Inteligencia de la Cámara de Representantes, entre estos, cuatro de estos como presidente. También fue miembro de las Comisiones de las Fuerzas Armadas y de Asuntos de Veteranos durante 16 años. Durante su permanencia en el Congreso, Reyes era considerado experto en seguridad nacional, asuntos exteriores, aplicación de las leyes y normas sobre la frontera y seguridad interior. Antes de ser elegido al Congreso, trabajó veinte seis años y medio en la Patrulla Fronteriza y Servicio de Inmigración de Estados Unidos, entre esos, 12 años como

un jefe de la patrulla fronteriza, por cuyo trabajo recibió reconocimiento nacional e internacional por programas innovadores de aplicación de las leyes y normas fronterizas. Reyes es veterano del ejército y prestó servicio en Vietnam como jefe de tripulación de helicóptero. Se jubiló en 2013 y vive en El Paso, TX con su esposa Carolina.

Arturo Sarukhán, CMM

El Embajador Arturo Sarukhán es consultor estratégico internacional con sede en Washington y exembajador de México ante Estados Unidos (2007-2013). Es Investigador principal no residente de The Brookings Institution y profesor visitante distinguido del Centro sobre Diplomacia Pública de la USC. Sarukhán publica columnas en Univision Noticias y el diario El Universal de la Ciudad de México, así como piezas de opinión editorial en medios de comunicación de EE.UU.

Como diplomático de carrera desde hace 23 años, recibió el rango de Embajador de carrera en 2006 y prestó servicios como subsecretario adjunto para Asuntos Interamericanos, Jefe de Planificación Política y cónsul general en Nueva York, entre otros cargos. Sarukhán se incorporó a la campaña presidencial de Felipe Calderón como asesor de política exterior y portavoz internacional y más tarde encabezó el equipo de transición de política exterior. Tiene una licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de México y una maestría en Política Exterior de EE.UU. de SAIS-Johns Hopkins University, donde fue becario Fulbright y becario de la Fundación Ford.

Sarukhán ha recibido numerosos premios y títulos honoríficos, y forma parte de los Consejos Directivos de la Americas Society, el Diálogo Interamericano y el National Immigration Forum. También ha sido diplomático distinguido en residencia en el Centro Woodrow Wilson investigador de Pacific Leadership en UCSD.

Joel Trachtman, The Fletcher School de Tufts University

Joel P. Trachtman es profesor de Derecho Internacional en The Fletcher School of Law and Diplomacy. Es autor de varios libros, entre otros, *The Future of International Law: Global Government* (Cambridge 2013), *The Tools of Argument* (Createspace 2013), *The International Law of Economic Migration: Toward the Fourth Freedom* (Upjohn Institute 2009), *Ruling the World: Constitutionalism, International Law, and Global*

Governance (Cambridge 2009), *Developing Countries in the WTO Legal System* (Oxford 2009), y *The Economic Structure of International Law* (Harvard 2008).

Trachtman ha participado como miembro de los Consejos Directivos de la *American Journal of International Law*, la *European Journal of International Law*, la *Journal of International Economic Law*, la *Cambridge Review of International Affairs* y el *Singapore Yearbook of International Law*.

También ha sido consultor de varios gobiernos y organizaciones internacionales, tales como las Naciones Unidas, el Banco Mundial y la OCDE. Entre 1998 y 2001, Trachtman fue Decano Académico de la Fletcher School, y durante 2000 y 2001, se desempeñó como Decano Interino. Ha sido profesor visitante en Harvard, Basilea, Hamburgo y Hong Kong.

Trachtman se graduó en 1980 de Harvard Law School, donde fue jefe de redacción de la *Harvard International Law Journal* y ejerció en Nueva York y Hong Kong durante nueve años antes de pasar al mundo académico.

Rebeca Vargas, US-Mexico Foundation

Rebeca Vargas ha sido la presidenta y Directora General de la US-Mexico Foundation desde abril de 2014. Previamente ocupó cargos ejecutivos en J.P. Morgan Chase, Citigroup y BBVA, en Estados Unidos, México y América Latina.

En la US-Mexico Foundation, Vargas dirigió la primera planificación estratégica de la organización, que redefinió su

visión y misión y ha logrado una expansión del 95 por ciento de su impacto social. Bajo su dirección, la US-Mexico Foundation ha pasado de ser una organización exclusivamente dedicada a la concesión de subvenciones a convertirse en una organización que también maneja programas educativos binacionales particulares.

Vargas se desempeñó como Directora General en J.P. Morgan Chase durante siete años, y en ese período su cargo más reciente fue como responsable de Marketing, Comunicaciones y Filantropía en J.P. Morgan Latin America. En dicho cargo fungió como miembro del Comité Regional de Gestión de América Latina y del Comité de Operaciones de Banca de Inversión.

Durante sus 8 años en Citigroup, Vargas ocupó diversos puestos ejecutivos de alto nivel en las áreas de Marketing y Comunicaciones, Fusiones y Adquisiciones Corporativas y Estrategia y Desarrollo de Negocios. Como vicepresidenta ejecutiva superior encargada del Segmento Multicultural de Citibank en Estados Unidos, fue responsable del desarrollo de varios nuevos productos bancarios orientados a las necesidades de los latinos en Estados Unidos.

Vargas tiene un MBA de la Freeman School of Business de Tulane University y una licenciatura en contabilidad del ITAM de México.

Referencias bibliográficas

- Ablondi, Italo H., and Pamela A. McCarthy. "Impact of the United States International Trade Commission on Commercial Transactions," *Penn State International Law Review* 3, no. 2 (1985): 163–183.
- Agunias, Dovelyn. *Managing Temporary Migration: Lessons from the Philippine Model*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2008.
- Alanís Enciso, Fernando S. *El primer programa bracero y el gobierno de México, 1917-1918*. San Luis Potosí: El Colegio de San Luis, 1999.
- Alba, Francisco. *Mexico: A Crucial Crossroads*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2010.
- Alba, Francisco, and Manuel Ángel Castillo. *New Approaches to Migration Management in Mexico and Central America*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars and Migration Policy Institute, 2012.
- Alba-Hernández, Francisco. Éxodo silencioso: la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. *Foro Internacional*, 17, no. 2 (1976): 152–179.
- Alden, Edward. *Failure to Adjust: How Americans Fell Behind in Global Economic Competition, and How to Get Ahead in the Future*. Lanham, Md.: Rowman and Littlefield. Próximo a publicarse.
- Anderson, Stuart. *The Impact of Agricultural Guest Worker Programs on Illegal Immigration*. Washington, DC: National Foundation for American Policy, 2003.
- Asencio, Diego C. *Unauthorized Migration: An Economic Development Response*. Report of the Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development. Washington, DC: The Commission, 1990.
- Baer, M. D. "Mexico at an Impasse." *Foreign Affairs* 1 (Jan./Feb., 2004): 101–113.
- Baicker, Katherine, y Marit M. Rehavi. "Policy Watch: Trade Adjustment Assistance." *Journal of Economic Perspectives* 18, no. 2 (2004): 239–255.
- Balderrama, Francisco E., and Raymod Rodríguez. *Decade of Betrayal: Mexican Repatriation in the 1930s*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2006.
- Bickerton, M. E. "Prospects for a Bilateral Immigration Agreement with Mexico: Lessons from the Bracero Program." *Texas Law Review* 79 (2001): 895–919.
- Bjerk, D., and C. Mason. "The Market for Mules: Risk and Compensation of Cross-Border Drug Couriers." *International Review of Law and Economics* 39 (C, 2014): 58–72.
- BLS (Bureau of Labor Statistics). *Employment Projections 2014–2024*. December 8 Press Release USDL-15-2327. Washington, DC: Department of Labor, 2015.
- Briggs, V. M., Jr. "Report of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy: A Critique." *Texas Business Review* 56, no. 1 (1982): 11–15.
- Bush, Jeb, and Clint Bolick. *Immigration Wars: Forging an American Solution*. Chicago: Simon and Schuster, 2013.
- Bush, Jeb, Thomas F. McLarty III, and Edward Alden. *U.S. Immigration Policy*. Independent Task Force Report no. 63. Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2009.
- Bustamante, Jorge A. "U.S. Immigration Policy: A Mexican Perspective on President Reagan's Proposal." U.S.-Mexico Project Series, no. 4. Washington, DC: Overseas Development Council, 1982.
- Calavita, Kitty. *Inside the State: The Bracero Program, Immigration, and the I.N.S.* 2nd ed. New Orleans: Quid Pro Quo Books, 2010.
- Cameron, Maxwell A., and Brian W. Tomlin. *The Making of NAFTA: How the Deal Was Done*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2000.

- Caponi, Vincenzo, and Miana Plesca. "Empirical Characteristics of Legal and Illegal Immigrants in the U.S.A." *Journal of Population Economics* 27, no. 4 (2014): 923–960.
- Cardenas, Gilberto. "United States Immigration Policy toward Mexico: An Historical Perspective." *Chicano Law Review* 2 (1975): 66–91.
- Cardoso, Lawrence A. *Mexican Emigration to the United States 1897–1931: Socio-Economic Patterns*. Tucson: University of Arizona Press, 1980.
- Carrasco, Gilbert Paul. "Latinos in the United States: Invitation and Exile." En *The Latino/a Condition: A Critical Reader*, editado por Richard Delgado, 78–85. New York: NYU Press, 2010.
- Carrillo Flores, Antonio. "Letter to U.S. Secretary of State Dean Rusk, June 21, 1963." Entered by Senator J. William Fulbright into the *Congressional Record—Senate*, August 15, 1963, pp. 15203–15204.
- Casarrubias, D. "El problema del éxodo de braceros en México y sus consecuencias." En *Braceros: las miradas mexicana y estadounidense. Antología (1945–1964)*, editado por Jorge Durand. Colección Migración y Desarrollo. Universidad Autónoma de Zacatecas. Senado de la República LX Legislatura. Publicado por primera vez por Editorial Injumex, México, D.F., 1956.
- CBO (Congressional Budget Office). *The Impact of Unauthorized Immigrants on the Budgets of State and Local Governments*. Congress of the United States, Congressional Budget Office, 2007.
- Chassamboulli, Andri, and Giovanni Peri. "The Labor Market Effects of Reducing the Number of Illegal Immigrants." *Review of Economic Dynamics* 18, no. 4 (2015): 792–821.
- Chiquiar, D., and A. Salcedo. "Mexican Migration to the United States: Underlying Economic Factors and Possible Scenarios for Future Flows." Working Paper 2013-20. Banco de México, 2013.
- Choitz, Vickie, Matt Helmer, and Maureen Conway. *Improving Jobs to Improve Care: The SEIU Healthcare NW Training Partnership*. Seattle, WA: Skillup Washington; Washington, DC: Aspen Institute, 2015.
- Clark, Victor S. "Mexican Labor in the United States." *Bulletin of the Bureau of Labor*, no. 78 (1908): 466–522. Washington, DC: US Department of Commerce and Labor.
- Clemens, Michael A. "Does Development Reduce Migration?" En *International Handbook on Migration and Economic Development*, editado por Robert E. B. Lucas, 152–185. London: Elgar, 2015.
- Comisión Intersecretarial para Estudio del Problema de la Emigración Subrepticia de Trabajadores Mexicanos a Estados Unidos de América. *Informe de Actividades y Recomendaciones*. Tlatelolco, D.F.: Archivo General de la Nación, 1972.
- Congressional Research Service. *Temporary Worker Programs: Background and Issues*. A report prepared at the request of Senator Edward M. Kennedy, chairman, Committee on the Judiciary, United States Senate, for the use of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy. Washington, DC: US Government Printing Office, 1980.
- Cornelius, W. A. *Legalizing the Flow of Temporary Migrant Workers from Mexico: A Policy Proposal*. Working Papers in U.S.-Mexican Studies, no. 7. Program in United States–Mexican Studies, University of California at San Diego, 1981.
- Cornelius, W. A. "Death at the Border: Efficacy and Unintended Consequences of U.S. Immigration Control Policy." *Population and Development Review* 27, no. 4 (2001): 661–685.
- Council on Foreign Relations. *Building a North American Community: Report of an Independent Task Force*. Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2005.
- Craig, Richard. *The Bracero Program: Interest Groups and Foreign Policy*. Austin: University of Texas Press, 1971.
- Cramton, Roger C., Charles M. Cooke Jr., Charles Gordon, Don A. Paarlberg, Joel Segall, and Robert A. Stevenson. *A Program for Effective and Humane Action on Illegal Mexican Immigrants: Final Report of the Special Study Group on Illegal Immigrants from Mexico*. Washington, DC: US Department of Justice, 1973.
- D'Amico, R., and P. Z. Schochet. 2012. *The Evaluation of the Trade Adjustment Assistance Program: A Synthesis of Major Findings*. Washington, DC: Mathematica Policy Research, 2012.

- Davidow, Jeffrey. *The Bear and the Porcupine: the U.S. and Mexico*. Princeton, NJ: Markus Wiener, 2007.
- Délano, Alexandra. *Mexico and Its Diaspora in the United States: Policies of Emigration Since 1848*. New York: Cambridge University Press, 2011.
- Délano, Alexandra. "From 'Shared Responsibility' to a Migration Agreement? The Limits for Cooperation in the Mexico-United States Case (2000–2008)" *International Migration* 50, no. S1 (2012): e41–e50.
- DHS (Department of Homeland Security). *Entry/Exit Overstay Report: Fiscal Year 2015*. Washington, DC: Department of Homeland Security, 2016.
- Doyle, Jesse, and Stephen Howes. *Australia's Seasonal Worker Program: Demand-Side Constraints and Suggested Reforms*. Discussion Paper. Washington, DC: World Bank, 2015.
- Duncan, Brian, and Stephen J. Trejo. "Low-Skilled Immigrants and the U.S. Labor Market." En *The Oxford Handbook of the Economics of Poverty*, editado por Philip N. Jefferson, 203–248. New York: Oxford University Press, 2011.
- Durand, J. *Más allá de la línea: Patronos migratorios entre México y Estados Unidos*. Ciudad de México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1994.
- Feliciano, Zadia M. "Mexico's Demographic Transformation: From 1900 to 1990." En *A Population History of North America*, editado por Michael R. Haines y Richard H. Steckel, 601–630. New York: Cambridge University Press, 2000.
- Fernández-Kelly, Patricia, and Douglas S. Massey. "Borders for Whom? The Role of NAFTA in Mexico-U.S. Migration." *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 610, no. 1 (2007): 98–118.
- Fuller, Varden. "A New Era for Farm Labor?" *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society* 6, no. 3 (1967): 285–302.
- Gamio, Manuel. *Mexican Immigration to the United States: A Study of Human Migration and Adjustment*. Chicago: University of Chicago Press, 1930.
- Gandolfi, Davide, Timothy Halliday, and Raymond Robertson. *Trade, Migration, and the Place Premium: Mexico and the United States*. CGD Working Paper 396. Washington, DC: Center for Global Development, 2015.
- GAO. *Grants from H-1B Visa Fees Meet Specific Workforce Needs, but at Varying Skill Levels*. Report GAO-02-881. Washington, DC: US Government Accountability Office, 2002.
- GAO. *Social Security: Proposed Totalization Agreement with Mexico Presents Unique Challenges*. Report GAO-03-993. Washington, DC: US Government Accountability Office, 2003.
- García y Griego, Manuel. "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos." En *México y Estados Unidos Frente a la Migración de Indocumentados*, editado por Manuel García y Griego and Mónica Vereal. UNAM y Miguel Ángel Porrúa, 1988.
- García y Griego, Manuel. "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942–1964." En *Between Two Worlds: Mexican Immigrants in the United States*, editado por David G. Gutiérrez, 45–85. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1996.
- García y Griego, Manuel. "The Bracero Program." En *Migration between Mexico and the United States: Binational Study*. Research reports and background materials, vol. 3, 1215–1221. Mexico City: Mexican Ministry of Foreign Affairs; Washington, DC: US Commission on Immigration Reform, 1998.
- Garrett, Glenn E., George G. Higgins, Edward Thye, and Rufus B. von Kleinsmid. *Mexican Farm Labor Program: Consultants Report*. Washington, DC: US Department of Labor, Bureau of Employment Security, 1959.
- Gathmann, Christina. "Effects of Enforcement on Illegal Markets: Evidence from Migrant Smuggling along the Southwestern Border." *Journal of Public Economics* 92, no. 10 (2008): 1926–1941.
- Gibson, John, and David McKenzie. "The Development Impact of a Best Practice Seasonal Worker Policy." *Review of Economics and Statistics* 96, no. 2 (2014): 229–243.
- González-Barrera, Ana. *More Mexicans Leaving than Coming to the U.S.: Net Loss of 140,000 from 2009 to 2014; Family Reunification Top Reason for Return*. Washington, DC: Pew Research Center, 2015.

- Gonzalez-Barrera, Ana, and Jens Manuel Krogstad. "What We Know about Illegal Immigration from Mexico." *FactTank*. Washington, DC: Pew Research Center, 2015.
- Hancock, Richard H. *The Role of the Bracero in the Economic and Cultural Dynamics of Mexico: A Case Study of Chihuahua*. Stanford, CA: Hispanic American Society, 1959.
- Hanson, Gordon H. "What Has Happened to Wages in Mexico since NAFTA? Implications for Hemispheric Free Trade." En *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, editado por Antoni Estevadeordal, Dani Rodrik, Alan Taylor, and Andres Velasco, 505–538. Cambridge: Harvard University Press, 2004.
- Hanson, Gordon H. *Regulating Low-Skilled Immigration in the United States*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 2010.
- Hanson, Gordon H., and Craig McIntosh. "The Great Mexican Emigration." *Review of Economics and Statistics* 92, no. 4 (2010): 798–810.
- Hanson, Gordon H., Raymond Robertson, and Antonio Spilimbergo. "Does Border Enforcement Protect U.S. Workers from Illegal Immigration?" *Review of Economics and Statistics* 84, no. 1 (2002): 73–92.
- Hazelton, Andrew J. "Open-Shop Fields: The Bracero Program and Farmworker Unionism, 1942–1964." Ph.D. diss., Department of History, Georgetown University, 2012.
- Henderson, Timothy J. "Anglo-American Migration to Mexico, 19th to Early 20th century." *The Encyclopedia of Global Human Migration*. Hoboken, NJ: Wiley-Blackwell, 2013.
- Hotchkiss, J. L., M. Quispe-Agnoli, and F. Rios-Avila. "The Wage Impact of Undocumented Workers: Evidence from Administrative Data." *Southern Economic Journal* 81, no. 4 (2015): 874–906.
- Huffman, W. E. "International Trade in Labor Versus Commodities: U.S.-Mexican Agriculture." *American Journal of Agricultural Economics* 64, no. 5 (1982): 989–998.
- ILAB (International Labor Affairs Bureau). *Joint Ministerial Declaration on Migrant Workers Signed by U.S. Secretary of Labor, Mexican Secretary of Labor and Social Welfare*. ILAB News Release 14-0543-NAT. Washington, DC: US Department of Labor, 2014.
- INS (Immigration and Naturalization Service). *Immigration and Naturalization Service, Annual Report 1968*. Washington: US Department of Justice, 1968.
- Isaacson, Adam, Maureen Meyer, and Hannah Smith. *Increased Enforcement at Mexico's Southern Border*. Washington, DC: Washington Office on Latin America, 2015.
- Iskander, Natasha, and Nichola Lowe. "Hidden Talent: Tacit Skill Formation and Labor Market Incorporation of Mexican Immigrant Workers in the United States." *Journal of Planning Education and Research* 30, no. 2 (2010): 132–146.
- Izcara Palacios, Simon Pedro. "Los jornaleros tamaulipecos y el programa de visas H-2A." *Estudios Sociológicos* 28, no. 83 (2010): 471–501.
- Jones, Lamar B., and G. Randolph Rice. "Agricultural Labor in the Southwest: The Post Bracero Years." *Social Science Quarterly* 61, no. 1 (1980): 86–94.
- Joyce, Philip G. *The Congressional Budget Office: Honest Numbers, Power, and Policy Making*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2011.
- Kandel, William. "Hired Farmworkers a Major Input for Some US Farm Sectors." *Amber Waves* 6, no. 2 (2008): 10–15.
- Lewis, Ethan, and Giovanni Peri. "Immigration and the Economy of Cities and Regions." En *Handbook of Regional and Urban Economics*, vol. 5, editado por Gilles Duranton, J. Vernon Henderson, and William C. Strange, 625–685. Amsterdam: Elsevier, 2015.
- López, M. H., J. Passel, and M. Rohal. *Modern Immigration Wave Brings 59 Million to US, Driving Population Growth and Change through 2065*. Washington, DC: Pew Research Center, 2015.
- Luthria, Manjula, and Mai Malaulau. "Bilateral Labor Agreements in the Pacific." En *Let Workers Move: Using Bilateral Labor Agreements to Increase Trade in Services*, editado por Sebastián Sáez, 129–148. Washington, DC: World Bank, 2013.
- Lytle Hernández, Kelly. "The Crimes and Consequences of Illegal Immigration: A Cross-Border Examination of

- Operation Wetback, 1943 to 1954.” *Western Historical Quarterly* 37, no. 4 (2006): 421–444.
- Lytle Hernández, Kelly. *Migra! A History of the U.S. Border Patrol*. Berkeley: University of California Press, 2010.
- Martin, Philip. “Mexico-U.S. Migration.” En *NAFTA Revisited: Achievements and Challenges*, editado por Gary Clyde Hufbauer and Jeffrey J. Schott, 441–466. Washington, DC: Institute for International Economics, 2005.
- Martin, Philip L., and Mark J. Miller. “Guestworkers: Lessons from Western Europe.” *Industrial and Labor Relations Review* 33, no. 3 (1980): 315–330.
- Martin, Philip L., and Michael S. Teitelbaum. “The Mirage of Mexican Guest Workers.” *Foreign Affairs* 80, no. 6 (2001): 117–131.
- Martínez, Oscar J. “Migration and the Border, 1965–1985.” En *Beyond La Frontera: The History of Mexico-US Migration*, editado por Mark Overmyer-Velásquez, 103–121. New York: Oxford University Press, 2011.
- Massey, D. S., J. Durand, and N. J. Malone. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. New York: Russell Sage Foundation, 2002.
- Massey, D. S., and Z. Liang. “The Long-Term Consequences of a Temporary Worker Program: The U.S. Bracero Experience.” *Population Research and Policy Review* 8, no. 3 (1989): 199–226.
- Mayer, Frederick. *Interpreting NAFTA: The Science and Art of Political Analysis*. New York: Columbia University Press, 1998.
- McElroy, Robert C., and Earle E. Gavett. *Termination of the Bracero Program: Some Effects on Farm Labor and Migrant Housing Needs*. Farm Production Economics Division, Economic Research Service. Washington, DC: US Department of Agriculture, 1965.
- McLarty, Thomas F., Nicholas DiMarzio, and Andrés Rozental. *Mexico-U.S. Migration: A Shared Responsibility*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace, 2001.
- Meissner, Doris, Deborah W. Myers, Demetrios G. Papademetriou, and Michael Fix. *Immigration and America’s Future: A New Chapter. Report of the Independent Task Force on Immigration and America’s Future*. Washington, DC: Migration Policy Institute and Woodrow Wilson Center, 2006.
- Miller, Mark J., and Christina Gabriel. “The U.S.-Mexico Migration Honeymoon of 2001: A Retrospective.” En *Governing International Labor Migration: Current Issues, Challenges, and Dilemmas*, editado por Christina Gabriel and Hélène Pellerin, 147–162. New York: Routledge, 2008.
- Mishra, Prachi. “Emigration and Wages in Source Countries: Evidence from Mexico.” *Journal of Development Economics* 82, no. 1 (2007): 180–199.
- Mitchell, D. *They Saved the Crops: Labor, Landscape, and the Struggle over Industrial Farming in Bracero-Era California*. Athens, GA: University of Georgia Press, 2012.
- Moore, Truman. *The Slaves We Rent*. New York: Random House, 1965.
- Moore, Wilbert E. “America’s Migration Treaties during World War II.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 262 (1949): 31–38.
- NACC (North American Competitiveness Council). *Building a Secure and Competitive North America: Private Sector Priorities for the Security and Prosperity Partnership of North America*. 2007 Report to Leaders from the NACC. Washington, DC: Americas Society/Council of the Americas, 2007.
- Neumark, David, Hans Johnson, and Marisol Cuellar Mejía. “Future Skill Shortages in the US Economy?” *Economics of Education Review* 32 (2013): 151–167.
- Orrenius, Pia M. “Enforcement and Illegal Migration.” IZA World of Labor, 2014.
- Orrenius, Pia M., and Madeline Zavodny. *Unauthorized Mexican Workers in the United States: Recent Inflows and Possible Future Scenarios*. CGD working paper. Washington, DC: Center for Global Development. Próximo a publicarse.
- Ortmeyer, David L., and Michael A. Quinn. “Coyotes, Migration Duration, and Remittances.” *Journal of Developing Areas* 46, no. 2 (2012): 185–203.
- Owens, C., M. Dank, J. Breaux, I. Bañuelos, A. Farrell, R. Pfeffer, K. Bright, R. Heitsmith, and J. McDevitt. *Understanding the Organization, Operation, and Victimization Process of Labor Trafficking in the United States*.

- Washington, DC: Urban Institute and Boston: Northeastern University, 2014.
- Passel, Jeffrey. *Mexican Immigration to the U.S.: The Latest Estimates*. Washington, DC: Migration Policy Institute, 2004.
- Passel, Jeffrey, and D’Vera Cohn. *A Portrait of Unauthorized Immigrants in the United States*. Washington, DC: Pew Research Center, 2009.
- Passel, Jeffrey, and D’Vera Cohn. *Unauthorized Immigrant Totals Rise in 7 States, Fall in 14: Decline in Those from Mexico Fuels Most State Decreases*. Washington, DC: Pew Research Center, 2014.
- Passel, Jeffrey, D’Vera Cohn, and Ana Gonzalez-Barrera. *Net Migration from Mexico Falls to Zero—and Perhaps Less*. Washington, DC: Pew Research Center, 2012.
- Peri, Giovanni. “The Effect of Immigration on Productivity: Evidence from US States.” *Review of Economics and Statistics* 94, no. 1 (2012): 348–358.
- Peri, Giovanni. *Rationalizing U.S. Immigration Policy: Reforms for Simplicity, Fairness, and Economic Growth*. Discussion Paper 2012-01, The Hamilton Project. Washington, DC: Brookings Institution, 2012.
- Peri, Giovanni, and Chad Sparber. “Task Specialization, Immigration, and Wages.” *American Economic Journal: Applied Economics* 1, no. 3 (2009): 135–169.
- Pew Hispanic Center. *The Mexican-American Boom: Births Overtake Immigration*. Washington, DC: Pew Research Center, 2011.
- Portes, Alejandro. “Return of the Wetback.” *Society* 11, no. 3 (1974): 40–49.
- Rabb, Maxwell M. “Report on the ‘Wetback’ and Bracero Programs.” Cabinet Paper CI-12, Jan. 26. Washington, DC: The White House, 1955. Dwight D. Eisenhower Library (Abilene, KS), *Eisenhower Papers*, Ann Whitman File, Cabinet Series, Box 3.
- Reichert, J. S., and D. S. Massey. “Guestworker Programs: Evidence from Europe and the United States and Some Implications for U.S. Policy.” *Population Research and Policy Review* 1, no. 1 (1982): 1–17.
- Reinhold, Steffen, and Kevin Thom. “Migration Experience and Earnings in the Mexican Labor Market.” *Journal of Human Resources* 48, no. 3 (2013): 768–820.
- Reisler, Mark. *By the Sweat of Their Brow: Mexican Immigrant Labor in the United States, 1900–1940*. Westport, CT: Greenwood Press, 1976.
- Rivera-Batiz, F. L. “Undocumented Workers in the Labor Market: An Analysis of the Earnings of Legal and Illegal Mexican Immigrants in the United States.” *Journal of Population Economics* 12, no. 1 (1999): 91–116.
- Roberts, Bryan, Edward Alden, and John Whitley. *Managing Illegal Immigration to the United States: How Effective Is Enforcement?* Washington, DC: Council on Foreign Relations, 2013.
- Romo, R. “Responses to Mexican Immigration, 1910–1930.” En *Beyond 1948: Readings in the Modern Chicano Historical Experience*, editado por M. Ornelas. Dubuque, IA: Kendall/Hunt, 1993.
- Rosenblum, Marc, William A. Kandel, Clare Ribando Seelke, and Ruth Wasem. *Mexican Migration to the United States: Policy and Trends*. Washington, DC: Congressional Research Service, 2012.
- Rozental, Andrés. “Perspectives for Mexico-U.S. Bilateral Relations.” *Voices of Mexico* 65: 37–43. Mexico City: UNAM, 2003.
- Ruggles, Steven, Katie Genadek, Ronald Goeken, Josiah Grover, and Matthew Sobek. *Integrated Public Use Microdata Series: Version 6.0*. Machine-readable database. Minneapolis: University of Minnesota, 2015.
- Ruhs, Martin. “The Potential of Temporary Migration Programmes in Future International Migration Policy.” *International Labour Review* 145, no. 1–2 (2006): 7–36.
- Scruggs, Otey M. “Evolution of the Mexican Farm Labor Agreement of 1942.” *Agricultural History* 34, no. 3 (1960): 140–149.
- Select Commission. *U.S. Immigration Policy and the National Interest: The Final Report and Recommendations of the Select Commission on Immigration and Refugee Policy*. Submitted to the Congress and the President of the United States Pursuant to Public Law 95-412. Washington, DC: The Commission, 1981.
- SEP. *Evaluación del Desempeño: Plazas Comunitarias en Estados Unidos*. Dirección de Concertación y Alianzas Estratégicas, Subdirección de Asuntos Internacionales.

- México D.F.: Secretaría de Educación Pública e Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, 2013.
- Shaffer, Gregory C. "An Alternative to Unilateral Immigration Controls: Toward a Coordinated U.S.-Mexico Binational Approach." *Stanford Law Review* 41, no. 1 (1988): 187–232.
- Strauss, M. *Relaciones entre México y los Estados Unidos: 1921*. Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México, vol. 10, 1986.
- Taylor, Paul S. *Mexican Labor in the United States*. Berkeley: University of California Press, 1929. Junto con volúmenes subsiguientes hasta el año 1934.
- Turansick, M. F. "Critique of Proposed Amendments to the Immigration and Nationality Act." *Fordham International Law Journal* 5, no. 1 (1981): 213–238.
- US Congress. "Mexican Farm Labor." Hearings before the Subcommittee on Equipment, Supplies, and Manpower of the Committee on Agriculture, House of Representatives, Eighty-fifth Congress, 2nd Session, June 12, 1958. Washington, DC: US Government Printing Office.
- US Commission on Immigration Reform. *Legal Immigration: Setting Priorities*. Executive Summary. Washington, DC: US Government Printing Office, 1995.
- Vélez-Ibáñez, Carlos G. *Border Visions: Mexican Cultures of the Southwest United States*. University of Arizona Press, 1996.
- Verma, V. *The Mexican and Caribbean Seasonal Agricultural Workers Program: Regulatory and Policy Framework, Farm Industry Level Employment Practices, and the Future of the Program under Unionization*. Ottawa: North-South Institute, 2003.
- Wasem, Ruth. *Unauthorized Aliens Residing in the United States: Estimates since 1986*. Washington, DC: US Congressional Research Service, 2012.
- World Bank. *Pacific Islands at Home and Away: Expanding Job Opportunities for Pacific Islanders through Labor Mobility*. Washington, DC: World Bank, 2006.
- Zedillo, Ernesto, and Thomas Pickering. *Re-Thinking U.S.–Latin American Relations: A Hemispheric Partnership for a Turbulent World*. Washington, DC: Brookings Institution, 20



ISBN 978-1-944691-01-1
5 0000 >
9 781944 691011