

La necesidad de un convenio laboral bilateral entre EE.UU. y México, y la responsabilidad del liderazgo

Michael A. Clemens

Center for Global Development y IZA Institute for Labor Economics

Conferencia magistral en el Seminario Interdisciplinario de Políticas de Atención a las Personas Migrantes, “¿Qué hacer frente a la crisis migratoria? Nuevas visiones y propuestas de acción.” Universidad Nacional Autónoma de México, Museo Universitario de Arte Contemporáneo, 23 de octubre de 2017.

La simple y llana verdad es que México y EE.UU. necesitan un convenio bilateral para regular los flujos migratorios laborales entre estos dos países vecinos. Han necesitado ese convenio durante toda mi vida.

En el año que yo nací, 1972, los presidentes Nixon y Echeverría estaban sumamente preocupados por la migración laboral irregular. La migración irregular se había disparado en los siete años anteriores, después del fin del último convenio laboral bilateral en 1965. Los dos presidentes, Nixon y Echeverría, establecieron cada uno su propia comisión para recomendar qué hacer. La comisión de Nixon rechazó toda posibilidad de un nuevo convenio.

Sus homólogos mexicanos, por el contrario, concluyeron lo siguiente:¹

“[S]e considera indispensable negociar con los Estados Unidos un Acuerdo Bilateral que regule la contratación de mano de obra mexicana que temporalmente va allá ... Se sabe que la actitud oficial de Estados Unidos es renuente a celebrar este Acuerdo, argumentando que tiene suficiente mano de obra, que hay desempleo, ... que los sindicatos y los chicanos se oponen [etc.]. ...

“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.”

Es decir, la comisión de Nixon concluyó más o menos que EE.UU. ya no necesitaba a esos molestos trabajadores mexicanos, gracias. La comisión de Echeverría, en cambio, concluyó que sin un acuerdo bilateral se formaría un vasto y dañino mercado negro laboral.

Todos ya saben lo que sucedió después de 1972. Aquí no hay ambigüedad alguna. La comisión del lado norte se equivocó por completo y la comisión del lado sur tenía toda la razón. Tan solo hasta 1986, 28 millones de mexicanos llegaron a EE.UU. para trabajar sin

marco regulatorio legal, 23 millones de ellos con carácter temporal, y después de la década de 1980 varios millones más.² Tal intercambio entre los países conllevó grandes beneficios mutuos, económicos y culturales. El carácter ilegal de este intercambio fue una decisión política.

Soy integrante de un grupo binacional que cree que las cosas pueden hacerse de mejor manera. Los miembros de este grupo nos reunimos porque hemos observado durante décadas el gran daño que han sufrido ambos países a causa del vacío regulatorio a nivel bilateral. Venimos de los dos países y tenemos perspectivas muy diferentes; hemos trabajado con sindicatos, empleadores, la patrulla fronteriza, estados nacionales, laboratorios de ideas y universidades. Nuestras afiliaciones políticas recorren todo el espectro político tanto de Estados Unidos como de México.

Como copresidentes, contamos con el liderazgo del expresidente Ernesto Zedillo y el exsecretario de comercio republicano de EE.UU., Carlos Gutierrez. Por el lado mexicano los integrantes son Gerardo Esquivel (Colmex), Daniel Chiquiar (Banco de México), Luis Ernesto Derbez (Universidad de las Américas de Puebla), Gustavo Mohar Betancourt (Grupo Atalaya), Alejandro Poiré (Tecnológico de Monterrey) y Arturo Sarukhan (CMM). Por el lado estadounidense contamos con Doris Meissner (exdirectora del Servicio de Inmigración y Naturalización), Eliseo Medina (sindicalista del Service Employees International Union) y muchos más: representantes de empleadores, expertos en derecho y relaciones exteriores. Yo, por mi parte, soy economista. Se trata de un grupo verdaderamente diverso y binacional sin precedentes.

Mucho más allá de sugerir principios para la cooperación en materia de movilidad laboral, con el fin de hablar en términos sumamente específicos, hemos llegado hasta a escribir el borrador de un convenio laboral bilateral entre México y EE.UU. para el siglo XXI.³

Obviamente, sabemos que actualmente vivimos una época política extraordinaria, por decirlo de algún modo. Una época de poca visión de futuro, de temor y de sospecha mutua. Por el contrario, nuestra visión se basa en la **historia**, en la **cooperación** y en la **innovación**.

Permítanme explicar cada uno de esos tres elementos.

Las bases de nuestra visión

1. Nuestra visión se basa en la historia porque la historia nos enseña que la flexibilidad regulatoria y la cooperación bilateral son las únicas soluciones duraderas.

Muchos se acuerdan de la reforma migratoria unilateral de Estados Unidos en 1986. Una reforma que incorporaba la regularización de la gran mayoría de los indocumentados entonces presentes en el país, además de medidas adicionales para la seguridad fronteriza. No creo que la gente entienda la magnitud de ese fracaso. Se suponía que sería la solución permanente, de una vez por todas. Pero aquella solución permanente duró menos de cuatro años. Me refiero al hecho de que cuatro años después, en 1990, ya había más

indocumentados en EE.UU. que antes de la reforma.⁴ ¿Por qué fracasó tan rotundamente? A grandes rasgos, porque quedó fuera la clave del éxito: un marco regulatorio para los flujos de trabajadores futuros, nuevos, adicionales. Esos flujos llegaron, como tenían que llegar, pero sin marco regulatorio alguno.

Actuaron en esa época como si la migración transfronteriza solo fuera a suceder en la década de 1980 y 1990. Pero qué falta de visión. Seguro que casi nadie de los que participaron en el debate político de esa época sabía que el porcentaje de mexicanos en la fuerza laboral del estado de Kansas era mayor en 1920 que en 1990. Igual en los estados de Arizona, Colorado y Texas. Mayor en 1920 que en 1990.⁵ La migración mexicana no es algo actual, inició con nuestros abuelos y bisabuelos. Estamos en esta situación porque cada vez muy pocos estuvieron dispuestos a planificar los flujos futuros de personas. Estos dos países tienen un destino común, y siempre habrá intercambios, incluso de trabajadores.

2. Nuestra visión se basa en la cooperación porque el unilateralismo y el aislacionismo ya fracasaron.

Esa reforma migratoria estadounidense de 1986, cien por ciento unilateral, nada hizo para disminuir el mercado negro laboral entre los países. El silencio total en el TLCAN sobre la movilidad de los trabajadores menos calificados nada hizo para disminuir ese mercado negro. Ese silencio total aparentemente va a seguir en todas las nuevas versiones de las negociaciones actuales, si acaso logra subsistir el tratado.

Permítanme hablar muy específicamente de por qué el bilateralismo es imprescindible. La movilidad laboral entre los dos países es por naturaleza un asunto bilateral. Esto es independiente de la política. La izquierda política en EE.UU. necesita la cooperación mexicana porque una de sus preocupaciones más importantes con relación a la movilidad laboral son los abusos por los seleccionadores de trabajadores en México. Pero EE.UU. no puede hacer cumplir la ley de EE.UU. dentro de México. La responsabilidad soberana de regular a los seleccionadores en México es mexicana. De la misma manera, la derecha política en EE.UU. también necesita la cooperación mexicana porque una de sus preocupaciones más importantes es la creciente migración irregular desde Centroamérica, la cual simplemente no se puede manejar bien sin México.

Claro está que el unilateralismo estadounidense actualmente está en pleno auge. Pero eso no altera en nada estos hechos. El unilateralismo es una idea fracasada, sacada directamente del basurero histórico. Es un mono que se puede vestir de seda, pero mono se queda. La única solución duradera para dos vecinos permanentes es la cooperación. Las dos naciones han cooperado antes y lo pueden hacer de nuevo.

3. Nuestra visión se basa en la innovación porque el anterior acuerdo bilateral, conocido como el programa Bracero, tenía deficiencias graves.

Tal vez lo más perjudicial de estas deficiencias haya sido el hecho de que todos los acuerdos vinculaban a los inmigrantes legales a un solo empleador y los abusos hacia los trabajadores contratados eran cosa común. Sin embargo, la experiencia global con convenios laborales bilaterales indica cómo superar esas deficiencias.

Quisiera recalcar tres de las innovaciones específicas que proponemos, entre otras.

- Primera: en el pasado faltaba un mecanismo serio para defender los derechos del trabajador mexicano en EE.UU. Proponemos que México se responsabilice de la *certificación de seleccionadores de trabajadores* en México, conforme a la Ley Federal del Trabajo de 2012, y proponemos un sistema de *portabilidad de visas dentro de sectores* definidos de la economía estadounidense para que a ningún trabajador tenga que quedarse con un empleador abusivo.
- Segunda: en el pasado faltaba también un mecanismo serio para proteger la prioridad de los trabajadores estadounidenses para puestos en EE.UU., sin lo cual ningún acuerdo es posible. Proponemos un *arancel para la preferencia de trabajadores estadounidenses*, pagado por el empleador, lo cual asegura que a los empleadores les convenga contratar a trabajadores estadounidenses cuando estén disponibles, a la vez que se generan ingresos para contrarrestar los costos de implementar al acuerdo.
- Tercera: en el pasado faltaba un régimen normativo con capacidad para reaccionar a los cambios económicos y demográficos en uno y otro país. Para fijar la cantidad de visas, proponemos lo que llamamos un *tope desacelerador protector*, el cual limita de manera transparente y predecible los cambios de un año a otro en la cantidad de nuevos permisos de trabajo otorgados. Esa propuesta podría amortiguar el impacto de los acontecimientos repentinos en los mercados laborales de Estados Unidos y de México, sin alimentar el mercado negro con un cupo tan rígido que no pueda adaptarse a las condiciones cambiantes.

Preguntas frecuentes

Respondo a algunas buenas preguntas sobre esta propuesta que hemos escuchado frecuentemente.

¿Por qué bilateral y no multilateral? Un acuerdo bilateral ya es bastante complicado, un acuerdo multilateral lo sería exponencialmente más. No obstante, cabe señalar que los miembros de este grupo vemos un convenio bilateral entre estos dos países vecinos como un punto de partida para una cooperación más amplia y necesaria de carácter regional.

¿Por qué los trabajadores menos calificados? Cada vez es más frecuente que los medios de comunicación masivos muestren 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 en los próximos años serán por trabajadores menos calificados. Los trabajos que no requieren educación secundaria completa representarán más de la mitad del aumento en la demanda de mano de obra en EE.UU. dentro del grupo de los 20 trabajos con mayor crecimiento absoluto durante la próxima década. Más de la mitad no requieren ni la educación secundaria.⁶

¿Por qué más allá de la agricultura? En las últimas reuniones del Grupo de los 20, en Hamburgo, los presidentes de México y de EE.UU. hablaron de un programa para la

movilidad laboral de los trabajadores agrícolas. Ya están circulando por Washington proyectos de ley, claro está que son unilaterales, para los trabajadores agrícolas. El gran problema es que menos del 12 por ciento de los mexicanos en EE.UU. trabajan en la agricultura, y esa cifra va disminuyendo cada año.⁷ Un programa simplemente para la agricultura no constituye una respuesta seria y duradera a la situación en que nos encontramos.

¿Por qué ahora? Claro que este momento actual es inoportuno en ciertos sentidos. Pero ofrezco nada menos de cinco razones para actuar ahora.

Primera, la experiencia histórica del programa Bracero puede ser interpretada en parte como resultado natural de la escasez de mano de obra después de la expatriación de cientos de miles de mexicanos de EE.UU. en la década de 1930.⁸ El mito histórico es que el programa Bracero surgió de la escasez de mano de obra durante la Segunda Guerra Mundial. Pero la guerra se acabó en el tercer año del programa, que duró dos décadas más. Las consecuencias económicas de esa expatriación masiva en la década de 1930 obligaron a EE.UU. a buscar una solución bilateral en la década de 1940. Después de la actual y creciente ola de expatriaciones mexicanas, a mí me parece posible que veamos algo parecido.

Segunda, los cambios económicos y demográficos hacen que actualmente haya menos presión migratoria entre Estados Unidos y México de la que hubo durante décadas. Pero la existencia de un flujo neto bajo o hasta 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 174,000.⁹

Tercera, es obvio que la inmigración se ubica entre los asuntos de mayor prioridad en la agenda de desarrollo de políticas de Estados Unidos. Las supuestas soluciones que actualmente se ofrecen constituyen una estafa a la buena gente trabajadora de los dos países, y tarde o temprano esa gente va a buscar respuestas serias, reales y duraderas.

Cuarta, tanto 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 pocos años no existían. En 2014, por primera vez en la historia, hubo más detenciones de inmigrantes no mexicanos que mexicanos en la frontera suroeste de EE.UU., mientras que México, por su parte, se encuentra desarrollando mecanismos para regular el creciente ingreso de personas indocumentadas procedentes de Guatemala.

Por último, hay una nueva generación de legisladores e investigadores que han visto los resultados de décadas de hacer que la movilidad laboral en la frontera sea ilegal que no desean continuar esta fallida política de unilateralidad mutua y están listos para innovar.

La responsabilidad del liderazgo

Empecé por señalar que el liderazgo en este asunto ha venido del lado mexicano, por lo menos desde 1972. Esa situación persiste hoy. 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. Este escrito apoyaba la creación de “un programa de empleo temporal con el mayor alcance posible.” Dado que el gobierno federal de EEUU por el momento claramente ha renunciado al bilateralismo, la responsabilidad de liderazgo — que debiera ser compartida — recae en México.

En cada conversación con esta administración estadounidense y con la que sigue, México debe recalcar que la regulación conjunta de la movilidad laboral es la única vía hacia un futuro que la gente de los dos países merece. La propuesta mejor y más específica para esa regulación conjunta es la de este grupo binacional encabezado por Ernesto Zedillo y Carlos Gutierrez. Les invito a considerar esa propuesta como una herramienta excelente para futuras políticas y negociaciones.

¹ 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.

² Massey, D. S., J. Durand, y N. J. Malone. *Beyond Smoke and Mirrors: Mexican Immigration in an Era of Economic Integration*. New York: Russell Sage Foundation, 2002, página 45.

³ Clemens, Michael A., Carlos Gutierrez, y Ernesto Zedillo. *Una frontera común, Un futuro común: Una propuesta para la regulación de la movilidad laboral entre EE.UU. y México*. Washington, DC: Center for Global Development, 2016.

⁴ Wasem, Ruth Ellen. *Unauthorized Aliens Residing in the United States: Estimates Since 1986*. Report RL33874. Washington, DC: Congressional Research Service, 2012.

⁵ Borjas, George J. y Lawrence F. Katz, “The Evolution of the Mexican-Born Workforce in the United States” en George J. Borjas, ed., *Mexican Immigration to the United States*, 2007, página 19.

⁶ Clemens et al., *op. cit.* página 18.

⁷ Chiquiar, D., y 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, página 7.

⁸ Gratton, Brian y Emily Merchant, “Immigration, Repatriation, and Deportation: The Mexican Origin Population in the United States, 1920–1950,” *International Migration Review*, 2013, 47 (4), 944–975.

⁹ 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.