

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“EL CASO DE LOS TRABAJADORES GUATEMALTECOS
AGRICOLAS MIGRANTES TEMPORALES EN MEXICO Y
LA FALTA DE ACCIONES DE POLITICA EXTERIOR DEL
GOBIERNO GUATEMALTECO QUE CONTRIBUYAN AL
RESGUARDO DE SUS DERECHOS MINIMOS”**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA
DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE
SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

PABLO CESAR GARCIA SAENZ

Al conferírsele el Grado Académico de

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y el Título Profesional de

INTERNACIONALISTA

GUATEMALA, MAYO DE 2006

DL
28
T(303)

PROPIEDAD DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNIFICO
Dr. Luis Alfonso Leal Monterroso

SECRETARIO GENERAL
Dr. Carlos Enrique Mazariegos Morales

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR. Lic. Juan Fernando Molina Meza
VOCAL I: Lic. Jorge de Jesús Ponce Reinoso
VOCAL II: Licda. Blanca Eugenia Castellanos de Ponciano
VOCAL III: Licda. Vilma Yolanda Mesaya Asencio
VOCAL IV: Br. Luis Eduardo Anleu Zeissig
VOCAL IV: Br. Emanuel Ranfery Montufar Fernández
SECRETARIA: Licda. Ingrid Noemí Gill Leiva

TRIBUNAL QUE PRACTICO EXAMEN GENERAL DE GRADO

EXAMINADOR: Lic. José Gilberto Cortéz Chacón
EXAMINADOR: Lic. Ruben Corado Cartagena
EXAMINADOR: Lic. Alfonso Rene Ortiz Sobalvarro
EXAMINADOR: Licda. Ana Verónica Aguirre Arevalo
EXAMINADOR: Lic. Byron Guillermo Castillo Paz

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN PUBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Lic. Juan Fernando Molina Meza
SECRETARIA: Licda. Ingrid Noemí Gill Leiva
ASESOR: Lic. Jose Gilberto Cortez Chacon
REVISOR: Licda, Mayra del Rosario Villatoro del Valle
EXAMINADOR: Lic. Oscar Rodolfo Gomar Lopez

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA: Guatemala, veintiuno de abril del año dos mil tres.-----

ASUNTO: El estudiante: **PABLO CESAR GARCIA SAENZ**

Carnet No. 9619018, continúa trámite para realización de su examen
de tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del Coordinador de Carrera, *Lic. José Luis Domínguez Quintanilla*, pase al Coordinador de Metodología, *Dr. César Augusto Agreda Godínez* para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Fernando Molina Meza
DIRECTOR



Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
3/

**Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política**

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, once de mayo del año dos mil seis -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del estudiante: **PABLO CESAR GARCIA SAENZ** Carnet No. 94-19805 titulado: **"EL CASO DE LOS TRABAJADORES GUATEMALTECOS AGRICOLAS MIGRANTES TEMPORALES EN MEXICO Y LA FALTA DE ACCIONES DE POLITICA EXTERIOR DEL GOBIERNO GUATEMALTECO QUE CONTRIBUYAN AL RESGUARDO DE SUS DERECHOS MINIMOS"**.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Juan Ferriando Molina Meza
DIRECTOR.

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
71



ACTO QUE DEDICO

A DIOS:

Al único y sabio Dios, nuestro Salvador, sea la gloria y majestad, imperio y potencia, ahora y por lo siglos de los siglos. Amen. Jud. 1.25 pues El principio de la Sabiduría es el temor de Jehová. Pr. 1.7

A MIS PADRES:

Como una corona de laureles a sus oraciones ,esfuerzos, desvelos, cariño, paciencia , amor y esperanza de ver el éxito en mi vida profesional, por su ejemplo de fe y de superación, por esos seres maravillosos, el regalo mas grande que Dios me ha dado en mi vida. .

A MIS HERMANAS:

Ana Patricia, Marta Eugenia e Hilda Argentina, por su apoyo en todo momento y su amor inagotable para mí.

A MIS ABUELITOS:

Por sus oraciones, su amor y ejemplo de fe y esperanza, por ser esos seres que con su amor y ternura me motivaban diariamente para seguir adelante

A MIS TIOS, TIAS, PRIMOS Y PRIMAS, SOBRINOS Y SOBRINAS:

Por su amor, cariño y sus oraciones

A MIS AMIGOS Y AMIGAS:

Por su apoyo constante, especialmente a José Arturo, Mario Esciba, Sandra Lucrecia, Sandra Erica, Juan Carlos , Yoli Gabriela y Marco Antonio.

A MI ASESOR:

Lic. José Gilberto Cortez Chacòn, por su paciencia, disciplina y apoyo, pues si ello no hubiera sido posible llegar al termino de esta meta

ÍNDICE

	No. Pág.
INTRODUCCIÓN.....	X
CAPÍTULO I	
1. EL ESTADO GUATEMALTECO	
1.1 FORMA DE GOBIERNO Y RÉGIMEN POLÍTICO.....	1
1.2 FORMA DEL ESTADO Y PERSONALIDAD JURÍDICA.....	2
1.3 COMPETENCIA ADMINISTRATIVA.....	4
1.4 CONFORMACIÓN JERÁRQUICA.....	6
1.5 SISTEMA ADMINISTRATIVO DEL EJECUTIVO.....	8
1.6 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.....	13
CAPÍTULO II	
2. DE LAS MIGRACIONES EN GENERAL	
2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	14
2.2 MODELOS DE EXCLUSIÓN ANTE FORMAS PRECARIAS DE PROTECCIÓN JURÍDICA.....	19
CAPÍTULO III	
3. HACIA LA TUTELARIDAD INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES	
3.1 ANÁLISIS DE LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PACTOS DE DERECHOS CÍVICOS Y POLÍTICOS Y DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.....	23
3.2 LA CONVENCION DE VIENA DE 1963 Y SU RELACION CON LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES.....	27
3.3 CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES.....	29
3.4 CONSTITUCION Y POLITICAS DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)..	30

CAPÍTULO IV

4. EL ESTADO DE GUATEMALA Y LOS PROBLEMAS DE LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS MIGRANTES TEMPORALES EN MÉXICO	
4.1 RESEÑA HISTÓRICA Y MOTIVACIONES REALES.....	32
4.2 DESCRIPCIÓN E INDICADORES.....	34
4.3 DEFINICIÓN Y CONDICIONES REALES.....	37
4.4 FORMAS DE CONTRATACIÓN.....	41
4.5 INCONSISTENCIA EN LAS ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR GUATEMALTECAS.....	44
4.5.1 CRONOLOGÍA Y ANÁLISIS DE LAS REUNIONES DEL GRUPO BINACIONAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS, DEL GRUPO AD-HOC Y DEL SUBGRUPO DE ASUNTOS LABORALES.....	46
PRIMERA REUNIÓN BINACIONAL GUATEMALA, 14 DE JULIO DE 1990	
SEGUNDA REUNIÓN BINACIONAL TLATELOLCO, MÉXICO, 9 DE ABRIL DE 1991	
TERCERA REUNIÓN BINACIONAL GUATEMALA, 24 DE JULIO DE 1992	
CUARTA REUNIÓN BINACIONAL GUATEMALA, 22 DE OCTUBRE DE 1993.....	47
QUINTA REUNIÓN BINACIONAL MÉXICO D.F., 28 DE JUNIO DE 1996	
SEXTA REUNIÓN BINACIONAL ANTIGUA GUATEMALA, NOVIEMBRE 1997.....	48
SÉPTIMA REUNIÓN BINACIONAL GUATEMALA, 25 DE FEBRERO DE 1996	
OCTAVA REUNIÓN BINACIONAL GUATEMALA, 31 DE JULIO DE 2000.....	49
NOVENA REUNIÓN BINACIONAL MÉXICO D.F., SEPTIEMBRE DE 2001.....	50
REUNIÓN PARA LA INSTALACIÓN DEL GRUPO AD-HOC SOBRE TRABAJADORES MIGRANTES TEMPORALES GUATEMALTECOS. TAPACHULA, 12 DE FEBRERO DE 2002.....	51

PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO AD-HOC, MÉXICO-GUATEMALA, SOBRE TRABAJADORES AGRÍCOLAS MIGRANTES TEMPORALES MÉXICO, D.F., AGOSTO DE 2002.....	52
PRIMERA REUNIÓN DEL SUB GRUPO DE ASUNTOS LABORALES AGRÍCOLAS TAPACHULA, AGOSTO DE 2002.....	53
DÉCIMA REUNIÓN BINACIONAL MÉXICO, D.F., 07 DE AGOSTO DE 2002	
ONCEAVA REUNIÓN BINACIONAL MÉXICO, AGOSTO DE 2003.....	54
DOCEAVA REUNIÓN BINACIONAL GUATEMALA, 21 DE OCTUBRE DE 2004.....	55
SEGUNDA REUNIÓN DEL SUBGRUPO DE ASUNTOS LABORALES AGRÍCOLAS MÉXICO, ENERO 28 DE 2005.....	56

CAPÍTULO V

5. SUMARIO FINAL DE CADA UNO DE LOS CAPÍTULOS	58
CONCLUSIONES.....	70
RECOMENDACIONES.....	72
BIBLIOGRAFÍA.....	73

INTRODUCCIÓN

La historia de nuestras reivindicaciones laborales es ardua, triste e imperecedera. La presente tesis profundiza en la condición de los trabajadores guatemaltecos que se ven obligados a prestar sus servicios de trabajo agrícola en las zonas bajas de México; no se trata de un contingente minoritario, si no más bien de un grande capital humano que colabora con la subsistencia directa o indirecta de por lo menos medio millón de connacionales de nuestro occidente, sin mencionar la amplia contribución que prestan a la economía mexicana. En este trabajo se consideran los diversos asideros legales que amparan el respeto de sus derechos humanos; mismos que, desdichadamente, se les siguen lesionando todos los días. Y se estudia, especialmente, la deficiente trama administrativo-estatal nacional que desde la reapertura democrática no hace más que escasos esfuerzos en paliar el drama de estos campesinos. Es imprescindible escucharles y protegerles, es necesario redirigir la política exterior guatemalteca hacia estamentos más loables y que se generen directrices y acciones que provean desarrollo genuino.

CAPÍTULO I

1. EL ESTADO GUATEMALTECO

1.1 FORMA DE GOBIERNO Y RÉGIMEN POLÍTICO

La definición moderna de Estado se traza necesariamente considerando ciertos elementos esenciales: *“Estado es una organización social, constituida en territorio propio, con poder supremo de ordenación e imperio para imponerse sobre sus habitantes y vincularse con sus similares”*¹. En suma: población, territorio, poder público y personalidad jurídica propias.

La Constitución Política de la República de Guatemala, vigente a partir del 14 de enero de mil novecientos ochenta y seis, instituye en el artículo 140, que el Estado Guatemalteco es libre, independiente y soberano y que su sistema de gobierno es republicano, democrático y representativo. La forma republicana de gobierno implica, al contrario de la monárquica, el asiento o residencia del poder público en manos del pueblo y no en las del rey. La democracia desarrolla la posibilidad de elegir y ser electo libremente a través del sufragio universal y de regirse mediante leyes legalmente establecidas –Estado de derecho-, que a su vez determina la total observancia de la constitución. La soberanía involucra, entre otras cosas, la legal plenitud del ejercicio del poder por los gobernantes –libre y democráticamente electos- sobre el territorio y los habitantes del mismo; es el mismo pueblo quien delega en ellos esta posibilidad (representatividad), concediéndoles la facultad de estructurarse en los organismos legislativo, ejecutivo y judicial y operacionalizarlos apropiadamente; es decir, hacer gobierno y dirigir al país, a través de la jefatura de gobierno y de Estado, respectivamente.

¹ Ossorio, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**, pág. 294.

Precisamente, el régimen político del Estado de Guatemala, definido por la Constitución, corresponde al de separación de “poderes” dentro del sistema presidencialista o, mejor dicho para el caso de Guatemala, semi presidencialista, por sus matices parlamentaristas, tal el caso de instituciones como la interpelación, el voto de falta de confianza, etc. En cuanto al entrecorillado anterior, es relevante la salvedad que actualmente está en desuso la denominación *poderes*, por cuanto ya no es acorde con los Estados de derecho actuales, ahora se acostumbra la designación de Organismos del Estado para aludir al legislativo, ejecutivo y judicial.

1.2 FORMA DEL ESTADO Y PERSONALIDAD JURÍDICA

La forma del Estado de Guatemala es unitaria y centralizada, con un mínimo de descentralización, debido a que centra sus competencias en un único nivel de decisión: la Presidencia.

La personalidad jurídica del Estado es reconocida por el Código Civil en el artículo 15. Lo que significa que el Estado guatemalteco es persona jurídica por definición legal.

El Estado, aunque está dotado de personalidad jurídica, no actúa por sí mismo sino a través de sus órganos, quienes nacen por virtud de esta misma personalidad. Estos órganos, individualmente considerados, no cuentan con personalidad jurídica propia sino que se subsumen a la del Estado. Un ministerio, por ejemplo, carece de personalidad jurídica propia, ejerce la del Estado. En consecuencia, el Estado existe a través de sus órganos. Así, si el Estado fuera despojado de sus órganos, desaparecería; por lo tanto, la existencia del Estado inicia con la creación de los órganos legislativo, ejecutivo y judicial.

Ahora bien, estos órganos administrativos requieren de personas individuales o físicas, denominadas funcionarios o empleados públicos, para poner en ejecución la personalidad del Estado. Es decir que el hombre, necesariamente incorporado al órgano, se convierte en funcionario.

Cada órgano materializa la Constitución y la voluntad del Estado y se integra con personas físicas. Cada órgano constituye una unidad jurídica organizada compuesta de personas individuales o colegiadas. Por ejemplo, el Ministerio de Relaciones Exteriores, constituye una unidad jurídica organizada compuesta de Ministro, Vice-Ministros, Directores Generales, etc., quienes ejercitan como titulares del ministerio la competencia que es propia del órgano; el ministerio desarrolla una actividad material diversa destinada al trámite de peticiones, resolución de casos, etc.; y toda esta actividad material se manifiesta en resoluciones administrativas, órdenes o circulares, avisos, etc. No obstante, que teóricamente puede descomponerse cada unidad, ésta no es susceptible de división debido a que en la práctica todos los elementos mencionados se encuentran integrados indisolublemente en el órgano estatal.

En síntesis, el órgano administrativo se descompone en dos elementos esenciales: la persona, la competencia y la actividad material. Así, desde un punto de vista administrativo, el examen de la personalidad jurídica del Estado equivale, no al estudio de su capacidad sino al de su competencia en la prestación de los servicios públicos.

1.3 COMPETENCIA ADMINISTRATIVA

Manuel María Díez se refiere a la competencia como: *“la cantidad de potestad o poder que tiene un órgano administrativo para dictar un acto o tomar una decisión, tanto así, que el órgano que no tenga esa atribución establecida en la ley, no puede realizar el acto o tomar la decisión, y no puede ir más allá del límite cuantitativo que establece la propia ley”*.²

*“La doctrina moderna se inclina por el uso común del vocablo competencia para designar genéricamente el poder de los funcionarios de ejercitar determinada actividad o hacer cierta cosa. La competencia sencillamente indica que el funcionario es competente, o que le compete alguna actividad o cosa. Es poder y cantidad de poder en manos de los funcionarios, dado y determinado por la ley”*³.

Características:

Las características de la competencia ayudan a comprender su verdadero alcance y límite. Las principales características son:

1) Establecida por la ley. *El funcionario ejerce actividades o toma ciertas decisiones usando la competencia fijada en la ley.*

2) Improrrogable. *La competencia no se puede trasladar o prorrogar de un órgano hacia otro órgano administrativo, excepto en los casos de avocación o delegación. Cuando la ley da competencia a un órgano administrativo su base es el interés público y este interés impide que la competencia pueda ser trasladada. La competencia la ejerce exclusivamente aquel órgano al cual le fue conferida legalmente.*

² Díez, Manuel María. **El Acto Administrativo**, pág. 165

³ Castillo Gonzalez, Jorge Mario. **Derecho Administrativo, Teoría de la Administración**, pág. 101

3) Inderogable. *El funcionario, por su propia decisión, no puede dejar sin efecto o derogar la competencia del órgano administrativo. El funcionario prácticamente está obligado a ejercitar la competencia porque su ejercicio supone la satisfacción del interés público.*

4) Pertenece al órgano. *La competencia no pertenece al funcionario sino al órgano administrativo; esto explica dos cosas: a) que el funcionario al separarse del órgano administrativo, por cualquier causa, no se lleva la competencia sino que ésta queda en el órgano. b) que el funcionario no pueda intercambiar recíprocamente su competencia con otro funcionario que obviamente ejerce otra competencia.⁴*

Reglas para diferenciar la competencia de la capacidad

Consuelo Sarriá señala que la competencia y la capacidad pueden considerarse similares, no obstante son diferentes. Al respecto, delimita los campos de una y otra usando un procedimiento sencillo, como es atribuir la competencia al funcionario público y la capacidad al particular. Obviamente, el funcionario actúa en un campo generalmente administrativo y el particular en otro diferente. Estos campos pueden diferenciarse mediante la aplicación de reglas concebidas por Gastón Jeze, así:

“Primera Regla: *El funcionario público debe ejercitar su competencia cada vez que se lo exija el interés público, sin contar con libertad para ejercitarla o no; al contrario, el particular puede ejercitar o*

⁴ Castillo Gonzalez, **Ibid.**

no su capacidad, con entera libertad, de acuerdo con su interés personal, su conciencia, caprichos o conveniencia.

Segunda regla: *la competencia de los funcionarios públicos se divide y la capacidad de los particulares nunca se divide. La división de competencia se maneja en el sentido de que un acto o una decisión puede requerir para su emisión, la suma de varias competencias, en tal caso, el acto o la decisión no se basa en una competencia sino en una división de competencias que concurren todas a producir el acto o la decisión administrativa.*

Tercera regla: *el funcionario queda obligado a ejercitar su competencia en el estricto sentido que diga la ley, en cambio, el particular puede libremente su capacidad libremente en el sentido que él mismo crea conveniente. En éste último caso la actuación del particular será lícita y permitida.*⁵

1.4 CONFORMACIÓN JERÁRQUICA

Como se mencionó en su oportunidad, la centralización implica un único órgano administrativo central-superior que ostenta todo el poder de decisión y ocupa el más alto grado administrativo. Como consecuencia, concentra en sí todo el poder de jerarquía.

La centralización se basa en la jerarquía y ésta, constituye el eje técnico que asegura o garantiza la unidad de la estructura y de las funciones, aparte de que ubica a los órganos administrativos en una relación de dependencia o subordinación respecto al superior jerárquico.

⁵ Jeze, Gastón. *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, pág. 188.

José Dromi explica lo siguiente: *"jerarquía es un orden de dependencia de órganos superiores e inferiores, el cual se materializa en la práctica por medio de órdenes, instrucciones y circulares. Este orden se establece de arriba hacia abajo y a la inversa, formando una pirámide, con la especial característica de que el órgano superior está colocado en la cúspide de la escala jerárquica y los demás, los subordinados, poseen la doble condición de inferior-superior del que sigue en la gradación".*⁶

La influencia del orden establecido por la jerarquía impide que los órganos inferiores se ocupen de las materias o asuntos que corresponden a los órganos superiores y a la inversa (con excepción de los casos de avocación y delegación permitidos por la ley), y permite que los superiores vigilen y dirijan al subordinado o inferior.

Según el autor Castillo Gonzalez, ya citado con anterioridad, a consecuencia de la jerarquía se producen cinco posibles derechos:

- a) **Derecho a dar instrucciones.** Este derecho faculta al superior a requerir del inferior o subordinado que ejercite su competencia en tal o cual sentido.

- b) **Derecho de anulación.** Que faculta al superior a la anulación del acto emitido por el órgano inferior o subordinado.

⁶ Dromi, José Roberto. **Instituciones Administrativas**, pág. 231

- c) **Derecho de modificación.** Que faculta a introducir cambios de forma o simples modificaciones, pero sin afectar el fondo del acto o resolución emitida por el inferior.

- d) **Derecho de agravar la situación del administrado.** Este derecho faculta al superior a introducir modificaciones o a anular el acto o resolución del inferior perjudicando al interesado o particular.

- e) **Limitación de sustitución jerárquica.** El superior podrá intervenir o participar en la competencia del inferior, pero no hasta el punto de emitir por sí mismo el acto o resolución.

1.5 SISTEMA ADMINISTRATIVO DEL ORGANISMO EJECUTIVO

El sistema administrativo de nacional constituye un conjunto de unidades administrativas conectadas o interdependientes, organizadas jerárquicamente entre sí, para formar una unidad compleja denominada Organismo Ejecutivo. Sin embargo, el organismo administrativo no queda circunscrito al ejecutivo, también abarca el legislativo y al organismo judicial; aunque es menos preponderante en estos dos últimos

El sistema administrativo nace a la vida jurídica por disposición constitucional. Se trata de un sistema multi-complejo, en donde la presidencia representa un sistema, cada ministerio constituye un sistema y cada dirección un sistema. En donde cada una de estas últimas puede constituir subsistemas cerrados o abiertos, tal el caso

de las áreas y los departamentos, etc. Como sea, todos constituyen unidades técnicas de un sistema más grande: el sistema ejecutivo.

Invariablemente cada unidad administrativa, sea porque constituye en sí un sistema, o porque sea sistema o subsistema de otro, reúne los componentes siguientes: a) Titulares, que pueden ser personas individuales o colegiadas y que dan vida a la entidad con su aporte físico o mental; b) Competencia, o sea la cantidad de facultades, atribuciones o funciones de cada unidad técnica, expresamente reguladas por la Constitución, las leyes o reglamentos; c) Actividad material que se ejecuta por medio de planes, programas, decisiones, resoluciones, hechos y actos, etc.

Las principales unidades del Organismo Ejecutivo son: la Presidencia de la República, la Vicepresidencia, los Ministerios y las Direcciones Generales.

La presidencia es la suprema unidad técnica del Organismo Ejecutivo. El centro de mando. El total ostentador del poder público y eje absoluto de decisión. Como tal, es propia del Estado de derecho, del constitucionalismo y de la república.

El origen del cargo de presidente no puede establecerse con exactitud, probablemente, igual que el de la república, surgió por oposición al cargo de rey. El presidencialismo en Guatemala se origina a raíz de la independencia y va adquiriendo forma a imitación de los Estados Unidos. De esto deriva que al presidente se le atribuya la doble calidad de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno o superior jerárquico de la administración pública.

En el sistema republicano, el cargo de presidente se ejerce por mandato popular, temporalmente y, a diferencia del rey, el presidente es un ciudadano totalmente responsable de sus actuaciones.

El presidente se apoya en una estructura totalmente burocrática, articulada en oficinas o dependencias con diferentes nombres: secretarías (actualmente son siete), comités, fondos, unidades ejecutoras, etc., algunas tan grandes como los ministerios.

La Constitución de 1986, atribuye al vicepresidente funciones políticas (sustituir al presidente) y administrativas (conformar el consejo de ministros), más amplias que las que dimanaban de constituciones anteriores. Para éstas, el vicepresidente era nada más que el presidente del consejo de Estado, órgano que actualmente ya no tiene existencia. Y en las deliberaciones del consejo de ministros tenía voz pero no voto, ahora sucede lo contrario, preside dicho consejo y tiene voz y voto. Jerárquicamente el vicepresidente ocupa un grado inmediato inferior al del presidente.

Un ministerio es un conjunto de unidades organizadas jerárquicamente, identificadas con ese nombre. Y ministro es aquel funcionario público que está al servicio del gobierno para la resolución de los negocios políticos y administrativos del ejecutivo en una rama específica: su ministerio.

Los ministerios son órganos ejecutivos, unipersonales y centralizados. Ejecutivos porque ejercen competencia, es decir que deciden y ejecutan. Unipersonales porque el órgano está dirigido por una sola persona. Y centralizados porque pertenecen a la escala jerárquica del organismo ejecutivo, dependiendo directamente del presidente por competencia y del vicepresidente por coordinación. Ocupan la tercera plaza jerárquica dentro del ejecutivo.

Los ministros encabezan las unidades administrativas de mayor importancia del organismo ejecutivo indispensables para hacer gobierno. Cada una de estas unidades constituye un sistema administrativo. En Guatemala existen trece ministerios.

La importancia política obedece al hecho de que los partidos políticos, luego de luchar por el cargo de presidente, buscan ocupar los cargos de ministro con la finalidad de ostentar una cuota de poder y ejercer el mayor control en la dirección y ejecución del gobierno.

La importancia administrativa responde al hecho de que los ministros, después del presidente, constituyen los principales ejecutivos dotados de competencia en el ejercicio del gobierno.

La importancia jurídica obedece a que los actos del presidente carecen de validez si no están refrendados por uno o varios ministros, según el caso.

Los ministros, tradicionalmente, eran considerados consejeros o informadores del presidente; actualmente se consideran auténticos administradores o gerentes de áreas específicas del gobierno.

Los ministros son los funcionarios titulares de los ministerios y los de superior jerarquía dentro de cada uno de ellos. Dependen del presidente, quien los nombra y remueve. Sus labores son coordinadas por el vicepresidente. Entre ellos, los ministros, tienen el mismo nivel jerárquico y gozan de iguales prerrogativas e inmunidades. Tienen autoridad y competencia en toda la república para los asuntos propios de su ramo. En caso de ausencia, el ministro es sustituido por el viceministro de mayor antigüedad. Por cierto, ya no existe la clasificación de primer viceministro, segundo viceministro, etc. Ahora, pertenecen a una misma categoría.

La Ley del Organismo Ejecutivo establece y regula el número y competencia de cada ministerio. Creación, supresión, reordenamiento ministerial, estructura, calidades de los ministros, número de viceministros, direcciones generales, gabinetes, comités, consejo de ministros, sistemas de apoyo, etc. En cuanto a su estructura, se componen regularmente de: despacho ministerial, directores generales y departamentos. La estructura ministerial, en Guatemala, carece de uniformidad y revela un crecimiento desordenado, no planificado. Hasta ahora, figuran trece ministerios:

- a) Ministerio de agricultura, ganadería y alimentación.
- b) M. de comunicaciones, infraestructura y vivienda.
- c) M. de cultura y deportes.
- d) M. de economía.
- e) M. de educación.
- f) M. de energía y minas.
- g) M. de finanzas públicas.
- h) M. de gobernación.
- i) M. de la defensa nacional.
- j) M. de relaciones exteriores.
- k) M. de salud pública y asistencia social.
- l) M. de trabajo y previsión social.
- m) M. de ambiente y recursos naturales.

El último de los ministerios fue creado por virtud del decreto 90-2000: el Ministerio de ambiente y recursos naturales.

1.6 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

La ley del Organismo Ejecutivo dispone que el Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de la formulación de las políticas públicas en materia de relaciones exteriores y de la aplicación del régimen relativo a las relaciones del Estado de Guatemala con otros Estados y personas o instituciones jurídicas de derecho internacional, a la representación diplomática del Estado, la nacionalidad guatemalteca, la demarcación del territorio nacional, los tratados y convenios internacionales y los asuntos diplomáticos y consulares, para ello, cuando fuere necesario y siempre en coordinación y apoyo de los ministerios y entidades del Estado y del sector gubernamental. Entre otras, al Ministerio le corresponden las siguientes funciones y atribuciones principales:

- a) Dirigir y coordinar las relaciones bilaterales y multilaterales.
- b) Buscar la integración de Centroamérica y tratar el caso Belice.
- c) Regular todo lo relativo a las comunicaciones internacionales.
- d) Desarrollar lo relativo a política exterior e internacional de Guatemala.
- e) Coordinar el servicio exterior.

En cuanto a su conformación estructural, éste ministerio se compone de un ministro, tres viceministros y siete direcciones generales. Es decir, que la competencia dentro del ministerio va del Presidente y Vicepresidente hacia el Ministro de Relaciones Exteriores; y de éste último hacia los Directores Generales. Los viceministros carecen de competencia, lo mismo que los asesores, jefes de departamento, secretarios, asistentes, etc.

CAPÍTULO II

2. DE LAS MIGRACIONES EN GENERAL

2.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Gran parte de la historia de la humanidad es el recuento de sus migraciones, en algunos casos son forzadas por el hambre, la persecución, los conflictos armados o la destrucción que provoca la misma naturaleza; en otras ocasiones son motivadas por la aventura, el ansia de poder o la búsqueda de nuevos horizontes.

Las emigraciones existían desde la edad antigua; es así como los más grandes movimientos de población que presenta la historia de Europa son los que se manifiestan con los fenicios, los griegos y, más tarde, los romanos.

El resultado de las emigraciones fenicias dio lugar a la fundación de colonias en Chipre, Egipto, Sicilia y en las costas de África, hacia donde se dirigieron después abundantes corrientes migratorias. El pueblo griego se apoderó del comercio mediterráneo estableciendo verdaderas colonias en sus costas que alcanzaron gran prosperidad y sirvieron también de fundamento a frecuentes movimientos de su población. Las emigraciones romanas tuvieron un carácter principalmente militar, que dieron lugar a la fundación de pueblos importantes.

La dinámica de las migraciones prosigue en la historia de la humanidad con mayor o menor impulso. Los moros provenientes de Asia permanecen por siglos en España, los normandos invaden Francia y Gran Bretaña. Durante la edad media, las Cruzadas, llevaban un interés migracionista a la par del de conquista. Más

tarde, con la conquista de América y las exploraciones de Oceanía, África y Asia, el número de emigrantes aumentó considerablemente, éstas tomaron otras formas y tendencias con la invención de la máquina y la evolución del transporte terrestre, marítimo y aéreo.

Según Adella Pellegrino, “en América Latina es posible identificar cuatro grandes etapas en el proceso migratorio. **La primera**, se inicia con la conquista y finaliza con la independencia y se caracteriza por la incorporación de población que venía de los territorios metropolitanos y de población africana en régimen de esclavitud. Es el momento de la instauración de las desigualdades: determinada por el predominio de la migración de ultramar iniciada en el auge de las conquistas del territorio americano, las colonizaciones de grandes extensiones de tierra y la extracción de yacimientos de minerales ricos. Migraban los conquistadores, los que definieron posteriormente nuevos Estados naciones sometiendo a la población local.

En esta fase se configura un orden en el que, además de someter a los habitantes nativos, favorece a los colonizadores, quienes se beneficiaron con el reparto de las mejores tierras y mano de obra a su disposición. Luego de que se consolidó la sociedad colonial “los criollos” fundaron nuevas patrias, identificaron intereses propios ajenos a la corona española y gestaron la independencia política. Con la emancipación política de España se inicia la creación de una gama de elementos identitarios como los símbolos patrios, la concepción de nación, el trazo de las fronteras, delimitación del poder político administrativo que, como proceso, conformaron nuevos mapas y comunidades de intereses que reprodujeron ideas, valores e intereses de los grupos migrados que finalmente rompen el vínculo monárquico.

Se desconoce con exactitud la cantidad de europeos que migraron hacia América en busca de riqueza y prosperidad en los primeros viajes de colonización, pero es evidente que la sociedad latinoamericana está constituida históricamente por esa movilidad que generó situaciones anacrónicas que económicamente se prolongaron hasta las oligarquías terratenientes. Socialmente dicho proceso sentó las bases de la discriminación, el racismo y la desigualdad de oportunidades, consolidando formas injustas de relaciones económicas y de poder que instauradas y perpetuadas siguen siendo fundamento de posteriores migraciones hacia el norte.

La segunda etapa es en la que los países de América Latina y, muy particularmente, la región del sur del continente recibieron una parte de la gran corriente de emigración europea de la segunda mitad del siglo diecinueve y principios del veinte. En esta etapa, la emigración europea formó parte del proceso de internacionalización económica de la última mitad del siglo diecinueve y las primeras décadas del veinte. Esta etapa suele considerarse como la primera globalización, en la que la movilidad de capitales estuvo acompañada por la movilidad de la población.

La tercera, transcurre desde 1930 hasta mediados de la década del 60 y en ella el fenómeno dominante está dado por los movimientos internos de población hacia las grandes metrópolis; con el auge y crecimiento de las economías internas agro exportadoras y el inicio del proceso de industrialización para la sustitución de importaciones, las oligarquías terrateniente e industrial requieren de suficiente mano de obra barata en la consolidación de su proyecto desordenado y egoísta. La migración internacional adquiere un carácter regional y

fronterizo, determinado por las características económicas de los países vecinos de la región, por la cultura fronteriza y por la movilidad laboral temporal.

La cuarta etapa se inicia en las últimas décadas del siglo XX, cuando el saldo migratorio pasa a ser sostenidamente negativo y la emigración hacia los Estados Unidos y otros países desarrollados, se convierte en el hecho dominante del panorama migratorio de la región en el que los movimientos surgen por las multiformes relaciones entre los países desarrollados y tercermundistas”.⁷

“Actualmente, en las causas de migración confluyen una serie de factores políticos, económicos y sociales en que los conflictos armados, las luchas por la democracia real, la aplicación de políticas de ajuste estructural neoliberal, la vulnerabilidad ambiental y de seguridad, la desintegración familiar y la ausencia de opciones reales de mejoramiento determinan y obligan a buscar salidas a una realidad desventajosa e incierta. En esta era de las migraciones hacia el norte prometedor desde un sur desalentador, los que viajan para ser históricamente re-explotados son los pobres de los territorios otrora coloniales”⁸.

Resulta entonces importante recalcar que el territorio latinoamericano surge de un proceso impositivo de migración que, paradójicamente, se ha convertido en una región expulsora de migrantes en la que se pasó de un sistema basado en la agro-exportación a la exportación de capital humano a destinos inciertos en el norte y con importantes riesgos para la población migrante.

⁷ Pellegrino, Adela. *La migración internacional en América Latina: tendencias y perfiles.*, pág. 39.

⁸ *Ibid.*, pág. 71.

La emigración hacia otros países determina nuevamente el renacimiento de nuevas relaciones internacionales, en virtud de los vínculos que subsisten entre el individuo que ha ejercido el derecho de expatriarse y su país de origen; los que se crean entre el extranjero y el Estado de residencia y las relaciones entre el Estado de origen y el Estado que acoge a la persona en calidad de extranjero. Frente a este tipo de relaciones, es necesario que existan normas jurídicas nacionales e internacionales que den protección jurídica a los extranjeros, protección que se concreta en el reconocimiento de determinados derechos y en el respeto de los mismos.

El camino que ha tenido que recorrer el extranjero para llegar a obtener derechos en Estados diferentes al propio, ha estado lleno de dificultades ante la actitud permanente de considerarlo como un ser inferior o tenerle desconfianza por sus actividades. El establecimiento de un régimen jurídico internacional de esta naturaleza ha sido producto de una lucha constante de la humanidad, sobre todo tomando en cuenta que en esta materia ha existido un sentimiento generalizado de rechazo a los extranjeros. No es sino a través de un esfuerzo de siglos que el ser humano ha logrado ir creando un sistema de protección jurídica internacional aceptable que, no obstante, necesita desarrollarse aún más.

2.2 MODELOS DE EXCLUSIÓN ANTE FORMAS PRECARIAS DE PROTECCIÓN JURÍDICA

Antiguamente al extranjero se le excluía de la tutela jurídica que protegía a la población local, esto era secundado por el rigorismo religioso que exigía del derecho ciertas normas a menudo discriminatorias. El extranjero era visto casi como el enemigo, el excluido de dios, por ser éstos, los extranjeros, precisamente, quienes se sabía adoraban a otros dioses.

“En efecto, las antiguas costumbres prescribían que el extranjero no podía participar en el culto religioso y, en consecuencia, estaba excluido de la ley y de todo trato jurídico. La severidad de este precepto inspiró, aún en los pueblos más desarrollados como Grecia y Roma, una serie de prohibiciones arbitrarias e inhumanas para el extranjero, por ejemplo: el impedimento de comparecer ante la justicia aún como testigo o bien en el caso de ser acusado por delitos y ser castigado sin proceso alguno”⁹.

A menudo el extranjero como su familia eran considerados impuros y eran sometidos a la esclavitud para la construcción de edificios públicos. No tenían derechos; se les negaba el acceso al crédito, no podían comprar ni vender sus granos u otras cosas. Se les marginaba y se les obligaba a establecerse en ciertos lugares poco fértiles del territorio.

En la última parte de la edad media, por lo menos los pueblos más desarrollados de Grecia y Roma, empezaron a desarrollar una política de tolerancia, cuando se trataba de extranjeros adinerados,

⁹ Renouvin, Pierre. *Historia de las Relaciones Internacionales. Tomo I.*, pág. 753.

dando lugar a la aparición de las primeras normas jurídicas en su favor; para que pudiera comerciar y disponer de bienes en propiedad. De ésta manera se legaliza la institución del amparo o la clientela, que permite al extranjero el adoptar un patrono del país. Consintiéndole así, a través del patrono, gozar de ciertos derechos. Esto, en Roma, adquiere el nombre de *Ius Hospitii*, derecho de hospitalidad. El *Ius Gentium* romano posterior hace suya la mencionada institución y les confiere el nombre de peregrinos ordinarios, dotándoles de ciertos derechos mínimos.

En esta misma época se implantó “el *Ius Comercii*, que les facultaba a ejercer el comercio”.¹⁰

En la edad media continuó prevaleciendo el criterio fundado en un nacionalismo cerrado y en el recelo al extranjero. Se preceptuó el derecho del señor feudal sobre los bienes del extranjero fallecido.

Ciertos hechos históricos que se sucedieron desde el siglo XI coadyuvaron a la evolución lenta de la protección jurídica de personas extranjeras. Al respecto cabe mencionar el contacto entre los pueblos occidentales y orientales, logrado por virtud de las cruzadas y los grandes descubrimientos geográficos de siglos posteriores, que promovieron el desplazamiento de poblaciones y la incorporación de nuevos países a la comunidad internacional. Desde fines de la edad media, algunos países contemplaron en sus legislaciones ciertos derechos a favor del extranjero, como el de casarse y el de contratar y a veces hasta de adquirir propiedades para heredar y recibir donaciones entre vivos.

¹⁰ Pirenne, Jacques. *Historia Universal. Tomo I.*, pág. 292. (Parafraseado nuestro).

La Revolución Francesa proclamó los principios jurídicos de libertad, respeto a la dignidad de todos los seres humanos e igualdad civil. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano no se pretendía tan sólo la igualdad de los franceses sino que también se buscaba la de todas las personas, incluyendo a los extranjeros. De esta forma, inició el proceso para formalizar el reconocimiento de la personalidad jurídica del extranjero y su efectiva protección legal.

Acorde a los derechos recién erigidos, Italia, en el Código Civil de 1865, instituye que el extranjero puede disfrutar de todos los derechos civiles atribuidos al ciudadano.

En Inglaterra, el Estatuto Victoria de 1844 hace lo mismo, aunque se opone a que los extranjeros adquieran bienes ingleses en propiedad. Sólo hasta 1870 acepta Inglaterra modificar este aspecto.

Es importante mencionar que entre finales del siglo XIX y principios del XX hubo una mejoría notable en las condiciones de los inmigrantes, motivada por el grande contingente que emigró de Europa a América. De 1820 a 1930 se establecieron en Norte América cerca de veintiséis millones de inmigrantes europeos. A América Latina llegaron aproximadamente unos seis millones. Incluso se asegura que en Argentina, para atraerlos, se les ofrecieron mejores condiciones que la de los nacionales.

Al finalizar la primera guerra mundial, los representantes de los países aliados y Alemania firmaron el Tratado de Versalles. Dicho instrumento legal dedicó la primera parte a la creación de la Liga de Naciones y la treceava a la Organización Internacional del Trabajo.

En este último ordenamiento legal, en consecuencia, encontramos los primeros intentos de desarrollar una protección internacional sobre el régimen de los trabajadores en el extranjero.

Desde 1919, la Conferencia Internacional del Trabajo ha producido una serie de convenciones relativas a la protección de los trabajadores migratorios y sus familias. Igualmente, la Organización Internacional del Trabajo ha propugnado por la aprobación de normas internacionales mínimas relativas a los trabajadores migrantes, haciendo ver la necesidad de brindar protección internacional a estas personas que siguen estando expuestas a la hostilidad y explotación.

Cabe mencionar, entre otros, el convenio sobre la inspección de los emigrantes, la recomendación sobre la protección de los emigrantes a bordo de buques y el convenio sobre la repatriación de la gente de mar, todos de 1926; el convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes de 1935 y el convenio sobre los trabajadores migrantes de 1939. El convenio número 97 relativo a los trabajadores migrantes de 1949, la recomendación 86 de la protección de los trabajadores migrantes en países insuficientemente desarrollados de 1955, el convenio 143 relativo a los trabajadores migrantes de 1975 y la recomendación número 151 de 1975 sobre trabajadores migrantes que tiene por objeto la protección de los trabajadores migrantes en situación irregular. Lamentablemente todos estos convenios han sido ratificados por muy pocos Estados.

3. HACIA LA TUTELARIDAD INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

3.1 DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y DE LOS PACTOS DE DERECHOS CÍVICOS Y POLÍTICOS; Y DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los Pactos de Derechos Cívicos y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; junto a la Convención de Viena de 1963 y la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares constituyen el eje central y primigenio del cual dimanar el resto de ordenamientos jurídicos ya sea regionales o nacionales, que protegen los derechos de los migrantes, así como las instituciones u organizaciones que les asisten, de allí que el presente trabajo centre su atención únicamente en los primeros.

La tendencia unilateral de los Estados de mejorar la condición jurídica de los extranjeros se vio fortalecida con la internacionalización de los Derechos Humanos, los que están encauzados hacia el objetivo de dignificar a la persona humana a pesar de su extranjería. Es a partir de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, cuando el régimen de protección jurídica de los Derechos Humanos deja de ser una cuestión puramente de competencia de la legislación interna de los Estados.

“En 1948, la Declaración Universal de los Derechos Humanos estableció que *“Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están en razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Artículo 1º.* Además estableció que *“toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en dicha declaración sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición. Artículo 2º.* A partir de estas normas, la condición jurídica del extranjero debe basarse en el principio de igualdad ante la ley, en otras palabras, todas las personas por el hecho de ser seres humanos, deben gozar de los derechos enumerados en la Declaración Universal, sin distinciones de nacionales o extranjeros o entre documentados e indocumentados”¹¹.

La Declaración Universal también da un paso trascendente en lo que respecta a la condición jurídica de los extranjeros al reconocer que toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado y que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar al mismo. En otras palabras, se reconoce el derecho que tiene toda persona de emigrar a otro Estado. Asimismo, la Declaración de los Derechos Humanos también proclama el derecho a permanecer en el país, debiendo en este caso el Estado garantizar a la persona un nivel de vida adecuado, que le asegure tanto a él como a su familia, la salud y el bienestar y, en especial, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.

¹¹ Sagastume Gemmell, Marco Antonio. **Introducción a los Derechos Humanos.** Pag., 26

Por último, la Declaración Universal reconoce que, en caso de persecución, toda persona tiene derecho a buscar asilo y a disfrutar de él en cualquier país.

El Derecho de Asilo y posteriormente el Derecho de Refugio, reconocido en la Convención de 1951, representan un avance notable en cuanto a la condición de los extranjeros, ya que, cuando se ven forzados a dejar su país por razones de persecución, tienen el derecho de buscar la protección de otro Estado. La tutelaridad de esto se fundamenta en el principio de no devolución.

Como parte de la Carta Internacional de Naciones Unidas y con la intención de dotar de mayor fuerza legal a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la comisión de Derechos Humanos trabajó en la elaboración de dos pactos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 23 de marzo de 1976; y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobado y abierto a la firma, ratificación y adhesión el 16 de diciembre de 1966 y que entró en vigor el 3 de enero de 1976. Siendo el primero un pacto relativo a los derechos humanos individuales o de primera generación, y el segundo relativo a los derechos humanos sociales o de segunda. Es interesante notar que en lo que respecta a su aplicabilidad a los extranjeros, ambos son congruentes con el principio de igualdad de la declaración, con algunas excepciones presentadas a continuación.

El primero establece, en su artículo segundo, punto primero, que *“Cada uno de los Estados parte en presente el pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se*

encuentren en su territorio y están sujetos a su jurisdicción, los derechos reconocidos en el pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social". Como podemos observar, este pacto reconoce que los derechos deben aplicarse igualmente a nacionales y a extranjeros, más aún, el pacto no hace ninguna diferenciación entre extranjeros documentados e indocumentados, o entre extranjeros en situación regular o irregular. Quiere decir, entonces, que el régimen relativo a la condición jurídica del extranjero experimenta un avance significativo, ya que indirectamente también se reconocen derechos a los extranjeros en situación irregular. Sin embargo existe una excepción con respecto a la libertad de movimiento y la expulsión que merecen ser citadas: en el artículo 12, punto 1, el pacto aludido establece lo siguiente: *"Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia"*. Debemos interpretar entonces que aquellos que no se encuentran en forma regular o documentados no gozarán de este derecho, lo que podría dañar el derecho humano de libertad de locomoción tal y como lo reconoce la Declaración Universal. Por otro lado, el artículo 13, establece que *"el extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado parte sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y*

hacerse representar con tal fin ante ellas". Artículo que debería proteger también a los extranjeros irregulares e indocumentados.

Con respecto al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la norma general sigue el mismo principio en el sentido de que los derechos regulados en el pacto deben aplicarse igualmente a nacionales y extranjeros, sin embargo, establece una excepción para los países en vías de desarrollo, así: *"los países en desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizar los derechos económicos reconocidos en el pacto a personas que no sean nacionales suyos"*. Esta fórmula crea incertidumbre y abre la puerta a los países para no cumplir con otorgar dicha garantía.

3.2 LA CONVENCIÓN DE VIENA DE 1963 SOBRE RELACIONES CONSULARES Y SU RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES

Constituye esta convención un instrumento jurídico importante para la protección de los derechos humanos de los migrantes, que ha cobrado suma importancia sobre todo en la última década. Las funciones de los cónsules estuvieron en el siglo XIX muy ligadas a proteger los derechos e intereses comerciales de su patria y a favorecer a los compatriotas comerciantes en dificultades. En los tiempos modernos los cónsules se consideran funcionarios que un Estado acredita en el extranjero para velar por sus intereses comerciales, prestar asistencia y protección a sus nacionales, desempeñar funciones administrativas e informar sobre el movimiento comercial e industrial; en una palabra, representan en el exterior los

intereses de su país en todos los dominios, exceptuando los políticos, reservados a los agentes diplomáticos.

En los tiempos modernos se ha ido realzando la institución consular, volviendo a adquirir la importancia que demandan sus actividades. En lo que corresponde a los derechos humanos de los migrantes, los cónsules juegan un papel protagónico al tener la responsabilidad de prestar asistencia y protección a sus nacionales. Sus funciones están reguladas en el artículo 36 de la convención. Y constituye, este artículo, una fuente de derechos a favor del nacional del Estado que envía y, además, protege las garantías procesales de los extranjeros. También es importante citar el artículo 5, en el que se establece la obligación de los cónsules de prestar asistencia inmediata a sus nacionales y de realizar los esfuerzos necesarios para asegurar la protección de los intereses de las personas migrantes provenientes de sus países.

En el contexto actual, el Derecho a la Protección Consular se considera como una parte importante del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En suma, la relación entre la convención y los derechos humanos permite ampliar la protección jurídica a aquellos que se encuentran en situación de desventaja: extranjeros que viven en situación irregular, sujetos a discriminación y racismo, extranjeros indocumentados, detenidos, etc. A este respecto, es muy importante la opinión consultiva 16/99 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el Derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso.

Al ser considerada como un instrumento de Derechos Humanos, la Convención de Viena sobre Asuntos Consulares tiene relación con otros instrumentos de protección a estos derechos. Por

ejemplo, en el sistema interamericano con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)¹².

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y la Convención sobre los Derechos del Niño entre otras, constituyen otros logros en esta materia. Pero es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares y la Organización Internacional para las Migraciones las que merecen capítulo aparte.

3.3 CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES.

Como recomendación de la Primera Conferencia Mundial para combatir el Racismo y la Discriminación Racial celebrada en Ginebra en 1978, es que nace esta convención. La misma debe aplicarse a todos los trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna. La convención busca que todos los trabajadores migratorios puedan gozar de sus derechos humanos independientemente de su situación jurídica. Según la convención, se debe entender por trabajador migratorio a toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no sea nacional. Precisamente, en la tercera parte reconoce los derechos migratorios tanto para los trabajadores en situación regular como en

¹² Autores varios. Cuadernos de trabajo sobre migración No. 4: Evolución de la protección jurídica de los trabajadores migratorios en el Derecho Internacional, pág. 21.

la irregular. Lo que reafirma el principio de que a cualquier extranjero, en tanto está bajo la jurisdicción de cualquier Estado, éste debe garantizarle la protección de sus derechos humanos reconocidos en los instrumentos internacionales que hayan sido ratificados. En síntesis, este instrumento reafirma las normas ya mencionadas en la Declaración Universal y en los Convenios de la Conferencia Internacional de trabajo. Sin embargo, aunque adoptada en 1990 y firmada en septiembre del año 2000, para inicios del presente siglo aún no había entrado en vigencia. Sin duda alguna, el reconocimiento de los derechos de los trabajadores migrantes irregulares es una de las razones principales que impide que los Estados ratifiquen este instrumento.

3.4 CONSTITUCIÓN Y POLÍTICAS DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

En diciembre de 1951 se llevó a cabo una conferencia internacional sobre migraciones en Bélgica. Allí fue creado el Comité Intergubernamental Provisional para los Movimientos Migratorios de Europa. Esta constituye el antecedente más lejano de lo que en 1989 pasó a ser la Organización Internacional para las Migraciones. La que, inicialmente, se organizó para apoyar a los inmigrantes europeos que buscaban su destino laboral en países de ultramar. Limitación que para 1989 ya había sido superada, ampliándose a la totalidad de los trabajadores migrantes.

“En las enmiendas introducidas en 1989 se reconoce que para asegurar una realización armónica de los movimientos migratorios en todo el mundo y facilitar, en las condiciones más favorables, el asentamiento e integración de los migrantes en la estructura económica y social del país de acogida, es frecuentemente necesario prestar servicios de migración en el plano internacional. Además, se reconocieron, entre otros, los siguientes aspectos relacionados con las migraciones: a) el nexo existente entre la migración y las condiciones económicas, sociales y culturales de los países en desarrollo; b) que debe haber una estrecha cooperación y coordinación entre los Estados, las organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales en materia de migraciones; y c) que en la cooperación y demás actividades internacionales sobre la migración deben tenerse en cuenta las necesidades de los países en desarrollo”.¹³

Entre otros fines, la OIM busca: a) ayudar a encarar los desafíos que plantea la migración a nivel operativo, b) fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; c) alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y d) velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes. Es entonces una prioridad para éste organismo intergubernamental el trabajar por el efectivo respeto de los derechos humanos de los migrantes.

¹³ **Autores varios.** Ibid, pág. 29.

CAPÍTULO IV

4 EL ESTADO DE GUATEMALA Y LOS PROBLEMAS DE LOS TRABAJADORES AGRÍCOLAS MIGRANTES TEMPORALES EN MÉXICO

4.1 RESEÑA HISTÓRICA Y MOTIVACIONES REALES

La migración de guatemaltecos a México se produce desde tiempos remotos. Las comunidades mayas que han habitado a lo largo de la frontera suelen moverse de un lado a otro de la misma con regularidad y sin mayores trámites, ya que esta área ha sido desde siempre su territorio ancestral. Este movimiento voluntario es especialmente importante en los departamentos colindantes con México, tal el caso de San Marcos, Huehuetenango y Petén.

Pero han sucedido también movimientos producidos sin voluntad, más bien forzados, derivados del agrupamiento para el trabajo y reubicación a través de instituciones coloniales como la encomienda. En el contexto de la reforma liberal de 1975, con la introducción del café y el despojo de propiedades comunitarias también hubo desplazamientos masivos internos y externos. De hecho, desde hace un siglo, aproximadamente, la estructura socioeconómica nacional ha generado diversidad de movilizaciones temporales determinadas por la siembra y cosecha de productos agrícolas de exportación como el café, el algodón y el azúcar.

Los factores políticos siempre han sido determinantes. El conflicto armado prolongado por 36 años fue otro factor que generó migraciones forzadas.

Solamente en un siglo, desde las reformas liberales del siglo diecinueve a los albores del siglo veintiuno, la realidad nacional implica casi toda la gama conocida de migraciones. Migraciones internas, rural-rural, rural-urbana, desplazados forzados, desplazados internos, desplazados rural-urbanos, refugiados, exiliados, asilados, retornados, migraciones fronterizas, migraciones temporales. A estos problemas se suman la migración internacional indocumentada y las consecuentes deportaciones.

“Se trata en general de un país predominantemente expulsor, en el sentido que por sus condiciones sociopolíticas y económicas tiende a producir flujos migratorios masivos, internos y externos”.¹⁴

“Estos movimientos constantes están determinados por el sistema económico inequitativo que caracteriza a Guatemala, configurado históricamente por la conquista, colonización y posterior intervención de intereses económicos imperiales: una estructura de tenencia de la tierra colonial, sectores empresariales conservadores y pasivos, centralismo urbano de servicios, industria y comercio”.¹⁵

“Actualmente, la firma de la paz suscrita en 1996, no ha tenido la incidencia necesaria en los cambios estructurales. El neoliberalismo y la aplicación de políticas económicas de ajuste estructural, el clima de ingobernabilidad y violencia, son otros factores que explican esta tendencia a salir en busca de otros y mejores horizontes. A esto se suma la vulnerabilidad ecológica”.¹⁶

¹⁴ Pacheco, Gilda. **Migraciones forzadas en Centro América.**, pág. 127.

¹⁵ Caballeros, Álvaro. **Los rostros y los cuerpos de la globalización.**, pág. 11

¹⁶ *Ibid.*, pág. 12

“La población guatemalteca ha experimentado casi todas las variables migratorias a tal grado de que existen personas que siendo refugiados y retornados, se convirtieron en migrantes laborales temporales y trabajadores migratorios extra-regionales, dejando de ser, al final, en la cadena generacional, ciudadanos guatemaltecos”.¹⁷

En síntesis, la sociedad guatemalteca está determinada por un alto grado de movilidad forzada en la generalidad de los casos, tanto por factores económicos, sociales y políticos en diferentes décadas de la historia reciente.

4.2 DESCRIPCIÓN E INDICADORES

A partir de mediados del siglo XIX se regularizó el incipiente movimiento migratorio, normalmente temporal, de trabajadores agrícolas guatemaltecos que cruzaban para trabajar en las fincas bananeras y cafetaleras ubicadas en la zona de Soconusco, en el sudeste mexicano. Esta migración continúa y cada vez con mayor intensidad; tanto que, actualmente, el alto porcentaje de trabajadores que hacen este recorrido es de importancia significativa en el desarrollo social y económico de ambos países; algo más de 100,000.

Esa fuerza laboral temporaria guatemalteca, usualmente se ha insertado en las actividades económicas del sector tradicional rural del Estado de Chiapas, México, donde se emplean en ocupaciones directamente relacionadas con los cultivos de café, algodón, mango, caña de azúcar, papaya, tabaco, maíz, plátano y banano. Su

¹⁷ *Ibid.*, pág 17

movilidad geográfica comprende principalmente desde los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos, Retalhuleu y Suchitepéquez; con destino hacia los municipios de Tapachula, Ciudad Hidalgo, Huixtla, Tuxtla Gutiérrez, La Concordia, Huchucután, Acapetagua, Mazatlán, Villa Corzo y Tuxtla Chico, entre otros, ello de acuerdo a los registros del Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala.

Sin duda alguna, por un lado, la mano de obra nacional en el país vecino, sigue siendo reconocida y cotizada por los empleadores mexicanos tanto por su perfeccionamiento, como por su desempeño y productividad, aunque, lo que más les motiva, son un índice de precios relativamente barato y una desprotección jurídica que siempre les deja ganancias. Y, por el otro lado, constituye el último instrumento de desarrollo para las comunidades indígenas y campesinas que usualmente son víctimas de exclusión y pobreza.

“Los desplazamientos o movilidad en forma temporal de la fuerza laboral guatemalteca, responde a la dinámica de la oferta y demanda del empleo transfronterizo y a la falta de capacidad de absorción del mercado laboral interno lo cual provoca el desplazamiento en búsqueda de empleo fuera del territorio nacional, aunado a eso que viene a elevar la migración hacia las fincas de Chiapas, la crisis cafetalera (la CEPAL reporta que en los últimos años la crisis cafetalera en Guatemala provocó la pérdida de 77 mil puestos de trabajo, equivalentes al 15% del empleo en ese sector productivo), en la que se ha visto a un Estado incapaz de reaccionar por medio de políticas agrarias acertadas”.¹⁸

¹⁸ **Ibid.**, pág. 10

Guatemala se caracteriza por tener índices de pobreza apreciables y uno de los registros más bajos en materia de desarrollo humano de América. El analfabetismo, la mortalidad infantil y la esperanza de vida son verdaderamente dramáticos. Según la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL), un 60% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 34% son indigentes. Y la pobreza se concentra en la población indígena, la que representa algo más del 70% de la población.

“Guatemala tiene la segunda peor distribución del ingreso en las Américas: el 20% más rico de la población consume el 63% de los bienes y servicios producidos en el país; el 20% más pobre, en tanto, consume el 2.1% de los mismos. En relación a la propiedad de la tierra: Guatemala tiene la peor distribución en toda Centro América. Guatemala también se caracteriza por la mayor discriminación estructural, sobre todo en contra de la población indígena”¹⁹.

Por otro lado, la economía nacional muestra signos de debilidad estructural que en los últimos tiempos se han visto exacerbados por un deterioro progresivo en los términos de intercambio comercial de los productos de exportación del país como el café y otros bienes agrícolas.

¹⁹ Autores varios. **La fábrica de la Miseria.**, págs. 17, 42 y 207.

4.3 DEFINICIÓN Y CONDICIONES REALES

Definir al trabajador agrícola migrante en México es una tarea responsable y difícil, que siempre se quedará corta ante la realidad del evento; es inimaginable la cantidad de dificultades y suplicios que estos trabajadores tienen que superar. Una definición básica nos llevaría a la siguiente concepción:

“Trabajador agrícola migrante es aquella persona (hombre, mujer o niño), que trabajan en forma temporal, en un área distinta a la de su origen (en México, para el presente caso)”.

A menudo estos trabajadores no poseen cobertura médica apropiada ni gozan de ningún tipo de seguro. Venden su fuerza de trabajo a precios muy por debajo del salario mínimo y no cuentan con beneficios, prestaciones ni mucho menos indemnizaciones. Se movilizan desde su lugar de origen en búsqueda de trabajo. Ofertan su mano de obra en labores agrícolas en las fincas de destino, por no tener en su lugar de origen una fuente de trabajo sostenible. Y, aunque existen garantías jurídicas que les protegen, estas no son respetadas por los patronos. Ni existen autoridades cercanas a las cuales se pueda acudir para hacer denuncias. Viven en condiciones inhumanas de pobreza, hacinamiento e insalubridad. Sufren enfermedades propias de la mala alimentación y del trabajo sometido a condiciones extenuantes. Son víctimas de accidentes, envenenamientos, engaños y timos por parte de los contratistas. Se les discrimina, se les anula como sujetos productivos y se les condiciona a actividades laborales extenuantes por su condición de migrantes, reduciéndoseles incluso a situaciones de esclavitud.

Este grupo de compatriotas que se moviliza huyendo de la raquítica oferta de empleo en su tierra hacia los distintos centros de producción agrícola mexicanos, cada año en mayores cantidades, es altamente vulnerable a distintas situaciones irregulares, debido a que desde Guatemala, muchas veces, es donde se les empieza a lesionar sus derechos laborales y son víctimas de engaños al momento de la contratación o ya estando en las fincas se les cambian las condiciones o son sometidos a jornadas de trabajo excesivas, malos tratos, condiciones de desigualdad frente al trabajador mexicano y otra serie de abusos que ponen en riesgo su vida y atentan contra la dignidad de cualquiera persona humana.

Para fines del Proyecto: F3/GUA/1/93 la OIM y Ministerio de Trabajo y Previsión Social, produjeron, en su momento, una definición sobria y limitada: *“Trabajadores agrícolas temporales son aquellas personas que, autorizadas por las autoridades migratorias de Guatemala y México, se trasladan a trabajar en forma temporal a las fincas de la zona fronteriza del Estado de Chiapas”*.²⁰

También desarrollaron un criterio de diferenciación: *...existiendo dos grupos de ocupación: trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos que trabajan en el corte de café, caña, plátano y otros, cuyos datos se presentan en este documento; y los trabajadores migrantes guatemaltecos que son requeridos en Tapachula, como albañiles, carpinteros o trabajadoras domésticas, para citar brevemente”*²¹.

²⁰ Publicación del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. **Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales.**, pág. 3

²¹ Ibid.

Características generales del trabajador agrícola migrante:

El folleto “*Los Trabajadores Agrícolas Migrantes*”, preparado por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Programa Nacional de la Población Migrante, presenta una lista de características relevantes que afectan a los citados trabajadores. A continuación se muestran (parafraseadamente, por el autor), algunas de las mismas:

- Trabajan para empresas agrícolas que compiten en el mercado internacional en base al uso intensivo de mano de obra barata.
- Son rotados en actividades laborales cada dos o tres meses entre fincas distintas, lo que les impide adquirir derechos laborales por el transcurso del tiempo.
- Por su movilidad y distancia del trabajo no cuentan con un estatuto laboral que les asista. Y, aunque existen garantías de derecho vigentes que les protegen, éstas no se aplican ni respetan por parte de los patronos, precisamente porque no hay autoridades estatales cercanas que velen por su cumplimiento.
- Sus salarios son por tarea y ganan menos aún al salario mínimo y lo destinan para atender las necesidades más críticas.
- Trabajan mucho más de las ocho horas de jornada diurna.
- En su mayoría son analfabetas e indígenas y víctimas de discriminación y malos tratos. Ya que los mexicanos, en igualdad de condiciones, ganan más.
- Viven en condiciones de pobreza extrema.
- Y, luego de sus actividades laborales, descansan en lugares improvisados, notoriamente inapropiados; en las llamadas “galleras” mexicanas; galeras rústicas sin paredes ni piso.

- Necesitan protección para el grupo familiar que les acompaña.
- Tienen muchas dificultades para acceder a los servicios de salud. No pueden acudir a las escuelas por su irregularidad en los distintos lugares donde perviven.
- La mayoría fueron víctimas directas o indirectas del conflicto armado. O de cualquiera otra forma de desplazamiento forzado.
- Sus comunidades tienen los más bajos indicadores en salud y educación. Generalmente no cuentan con vivienda propia.
- Son víctimas de engaños y hurtos por los contratistas y a menudo son asaltados en el trayecto de regreso.
- Su vida y su salud están sometidas a riesgos propios de su trabajo infrahumano, de ejercerlo a estancia y en climas diferentes al de su lugar de origen.
- En sus lugares de trabajo no cuentan con agua potable, ni viviendas con el mínimo de comodidad ni salubridad. Son tratados como animales y se les resguarda como a reos.
- A menudo son víctimas de accidentes de tránsito al viajar hacinados en camiones, tractores, o en vehículos sobrecargados o en mal estado.
- A menudo son víctimas de amputaciones por el uso de máquinas que ellos nunca han maniobrado y no cuentan con ninguna posibilidad de resarcimiento ni seguro que les cubra la lesión que les ha dejado disminuidos para trabajar.
- A menudo son víctimas de heridas cortantes, punzantes o cortos contundentes. Mueren por la mordedura de serpientes o por venenos provenientes de insectos o animales del campo. O por la aplicación inapropiada de fungicidas, herbicidas o insecticidas sin la protección requerida.

- Sufren por el exceso de calor y por no tomar los líquidos que el cuerpo requiere. (Enfermedades renales y trastornos hepáticos. Cáncer en la piel, lesiones y quemaduras).
- Inhalan polvo y humo. (infecciones traqueo respiratorias).
- La picadura de mosquitos les lleva a sufrir regularmente de dengue, malaria y otras enfermedades comunes.
- Sufren de infecciones intestinales, diarreas y cólera por la ingesta de agua y alimentos contaminados.
- Infecciones de transmisión sexual.

4.4 FORMAS DE CONTRATACIÓN

La realizan reclutadores guatemaltecos, en su mayoría en forma directa y verbal, especialmente en Tecún Umán, Guatemala; y en Unión Juárez, México. En el caso de Tecún Umán, actúa un grupo variable de 20 a 40 reclutadores que se integran en una asociación hasta ahora sin personalidad jurídica. (Han solicitado su reconocimiento en un par de oportunidades a la Sub inspectoría General de Trabajo de la zona dos, con sede en Quetzaltenango. Sin embargo, esta oficina gubernamental no puede otorgar permisos para trabajar como reclutadores porque no cumplen con lo establecido en el artículo 34 del Código de Trabajo guatemalteco)²².

²² El artículo 34 del Código de Trabajo, decreto 1441, estipula que se prohíbe celebrar contratos con trabajadores guatemaltecos fuera del territorio de la república sin permiso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, sin llenar los requisitos siguientes: a) el reclutador tiene que tener un apoderado con domicilio en la capital, con facultades suficientes, mientras dure la relación de trabajo... b) el reclutador tiene que asumir los gastos de transporte de ida y regreso... c) debe, éste mismo, depositar una fianza para garantizar los gastos de repatriación... d) debe celebrarse el contrato en cuatro ejemplares, uno para cada parte y dos para el ministerio... (el parafraseado es nuestro).

En primer lugar, no depositan la fianza que garantice la repatriación de los trabajadores ni los reclamos que puedan darse. Por otro lado, tampoco celebran contrato por escrito con los trabajadores y no están autorizados para contratar menores de edad, tal y como lo establece el mismo ordenamiento legal.²³ Finalmente, no pueden dar ninguna garantía a los trabajadores respecto a los derechos que les corresponden en México, donde prestan servicios.

Considerando lo anteriormente expuesto, la relación verbal de trabajo implica el incumplimiento de derechos laborales. Algunos reclamos de los trabajadores se siguen canalizando a través del Consulado General de Guatemala en Tapachula, Chiapas, quien a su vez los traslada a una junta de conciliación y arbitraje en ese lugar. En ocasiones también se presentan reclamos en las delegaciones fronterizas mexicanas.

Los reclutadores mantienen vinculación con los finqueros mexicanos y juntos determinan el número de trabajadores que han de necesitarse. Posteriormente esperan la llegada de los trabajadores al parque de Tecún Umán. Cuando no logran conseguir el número solicitado, anuncian el requerimiento en periódicos y radios locales, especialmente en los departamentos fronterizos.

Los reclutadores elaboran una lista de los trabajadores y la presentan a las oficinas de migración guatemalteca. Acá se produce la anomalía de que van muchos más trabajadores de los presentados. Y, desafortunadamente, no queda un registro, aunque sea

²³ El artículo 35 del Código de Trabajo señala que: "El Ministerio de trabajo y Previsión Social no debe autorizar los contratos de trabajadores guatemaltecos para prestar los servicios en el extranjero en los siguientes casos: a) si los trabajadores son menores de edad; b) si los trabajadores no garantizan suficientemente el cumplimiento de su obligación de prestar alimentos; c) si juzga que los trabajadores son necesarios para la economía nacional y d) si juzga que en los contratos se lesiona la dignidad de los trabajadores guatemaltecos o que estos han sido contratados en inferioridad de condiciones respecto a los derechos que corresponden a los trabajadores nacionales del país en donde han de prestar sus servicios... (el parafraseado es nuestro).

improvisado, en estos lugares. Las autoridades migratorias entregan un pase local colectivo.

Para formalizar la contratación, los finqueros mexicanos hacen una solicitud por escrito a la delegación fronteriza e incluyen una fotocopia de la escritura de la finca. Se les abre un expediente y ahí se colocan las listas que dejan los reclutadores.

Es obvio que, por cada campesino, los reclutadores reciben un emolumento económico que se desconoce, puesto que en estas transacciones no se acostumbra dar recibos.

El reclutador paga el impuesto por concepto de "pontaje" de cada trabajador y los lleva en camiones de la finca o camionetas pre contratadas hasta el lugar de trabajo. El costo de transporte se descuenta al trabajador de su primer salario; hecho también ilegal. A partir de ese momento el reclutador se desentiende de los problemas que pueda tener el trabajador. En el caso de Unión Juárez, los reclutadores, los reclutadores siguen siendo guatemaltecos que operan en zona mexicana y proceden igual que en Tecún Umán; la diferencia estriba en que los trabajadores llegan por su propia cuenta hasta ese municipio mexicano con un pase local de 72 horas. De ésta manera, los reclutadores no pagan el pontaje.

En el caso de Mazapa de Madero y ciudad de Cuauhtémoc, los delegados mexicanos de migración aseguran que no existen reclutadores. Son los finqueros mismos quienes hacen la contratación en forma directa y verbal. Esta forma tiene una connotación distinta a las anteriores, pues al realizar el contrato de esta manera, los trabajadores pueden solicitar el apoyo de la delegación fronteriza en caso de algún problema laboral.

4.5 INCONSISTENCIA EN LAS ACCIONES DE POLÍTICA EXTERIOR GUATEMALTECAS

Las migraciones internacionales constituyen un acontecimiento de cotidiana mención en los foros político-internacionales, de allí que el derecho universal esté forzando a la regulación de estos hechos. La Unión Europea en su constitución por estrenar asume una actitud moderada respecto de los vecinos de Europa del este, pero todos los días sigue conminando a que España frene el desembarco africano en Gibraltar, así también busca que Turquía limite el flujo proveniente del Asia menor que sigue atravesando la meseta Anatólica desde tiempos inmemoriales. Y los Estados Unidos, dedicado a la imposición de Tratados de Libre Comercio a todo lo largo y ancho de la América empobrecida, no consigue moderar el contingente de isleños que remontan las aguas del caribe hacia la costa este, ni el de los latinoamericanos, que huyendo de los mismos TLC'S, no paran la carrera en busca de su sueño trasnochado en el malogrado lado sur; pareciera que el *Minute Man Project*, constituye la única salida de la *real politik* para confortar a los norteamericanos atemorizados de Texas que se asustan con la sola presencia de connacionales atravesando sus fincas de frutos sin sabor.

Con base en el estamento jurídico internacional descrito en el apartado tercero del presente trabajo y la autorización explícita y literal de los artículos 149 y 151²⁴ de la Constitución Política de la

²⁴ Artículo 149.- De las relaciones internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e institucionales internacionales que garanticen el beneficio mutuo entre los Estados. Artículo 151.- Relaciones con Estados afines. El Estado mantendrá relaciones de amistad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular políticas de beneficio conjunto.

República de Guatemala, a través de sus órganos de competencia -ya enumerados en el capítulo primero-, ha buscado desde la iniciación democrática en enero del ochenta y seis, un amparo y resguardo para los migrantes connacionales. Los discursos de la administración Cerezo Arévalo así lo patentan. Lo mismo que los cabildeos de los funcionarios del gobierno del Serrano Elías en los Estados Unidos de Norte América y México.

En suma, los órganos de decisión del Estado de entonces, cumplieron "medianamente" sus obligaciones en la agenda de política exterior en materia de migraciones; por lo menos en sus roles programáticos y discursivos y en la organización y desarrollo de las primeras Binacionales Guatemala-México.

En la II Reunión Binacional Guatemala-México de agosto de 1989, ambos gobiernos tratan por primera vez el tema migratorio y anuncian su decisión de crear un Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios que tratará de la cooperación binacional en esta materia, el intercambio de información, el combate a la delincuencia, asegurar el respeto de los derechos de los trabajadores agrícolas migrantes, la protección de las corrientes migratorias de indocumentados, etc. El Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios queda formalmente constituido por el denominado "Instrumento de Ratificación del Gobierno de Guatemala", de fecha 20 de abril de 1990.

No obstante lo relacionado en los párrafos anteriores, resulta que los actos mencionados no constituyen, propiamente, acciones de política exterior del Estado de Guatemala. No son nada más que hechos y eventos aislados que reflejan la buena voluntad de los políticos para paliar el problema migratorio, pero sin la certeza y continuidad que amerita el caso.

4.5.1 CRONOLOGÍA Y ANÁLISIS DE LAS REUNIONES DEL GRUPO BINACIONAL DE ASUNTOS MIGRATORIOS, DEL GRUPO AD-HOC Y DEL SUBGRUPO DE ASUNTOS LABORALES.

PRIMERA REUNIÓN BINACIONAL

Guatemala, 14 de julio de 1990.

El tema central es el flujo migratorio hacia los Estados Unidos.

Como tema secundario, consideran conveniente realizar un diagnóstico sobre trabajadores agrícolas migrantes fronterizos.

SEGUNDA REUNIÓN BINACIONAL

Tlatelolco, México, 9 de abril de 1991.

El tema central continúa siendo el flujo de indocumentados.

Se presentan informes breves sobre la situación de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en la frontera sur de México.

TERCERA REUNIÓN BINACIONAL

Guatemala, 24 de julio de 1992.

Se destacan acciones para la facilitación de documentación migratoria a favor de los guatemaltecos (visa consular de larga duración). El flujo de indocumentados continúa siendo tema central.

Ambas partes presentaron los avances del diagnóstico que sobre la materia de trabajadores migratorios temporales agrícolas se acordó en la segunda reunión y coincidieron en la necesidad de completar los mismos estudios. E integrar en un solo documento las investigaciones elaboradas a fin de constituir un solo diagnóstico.

La delegación guatemalteca sometió a consideración de México los siguientes documentos:

- Documento de viaje para trabajadores agrícolas.
- Documento de registro de la relación laboral emitidos por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

CUARTA REUNIÓN BINACIONAL

Guatemala, 22 de octubre de 1993.

Se enfatiza sobre los procedimientos para las deportaciones de indocumentados y sobre el procedimiento de visas para migrantes en tránsito provenientes de los Estados Unidos.

Se entrega el diagnóstico sobre los trabajadores migratorios temporales agrícolas guatemaltecos, ambas delegaciones intercambian los respectivos documentos. Comprometiéndose a un intercambio de notas respecto al análisis de los mismos y convienen en la utilidad de trabajar conjuntamente un documento de recomendaciones, una vez realizado el intercambio de notas.

La delegación nacional guatemalteca presenta un formato de documento de identidad para los trabajadores temporales agrícolas guatemaltecos, que en principio denominó Pase Local. La delegación mexicana lo acepta y considera conveniente su pronta utilización

La delegación guatemalteca dispone el Seminario Internacional "Análisis de la situación laboral de los trabajadores agrícolas temporales". Sobre el particular, la delegación mexicana manifestó que al haberse constituido el seminario como una iniciativa de la comisión binacional, se crean problemas de competencia con las autoridades federales mexicanas.

QUINTA REUNIÓN BINACIONAL

México D.F. 28 de junio de 1996.

La delegación guatemalteca hace entrega del proyecto de Código Migratorio y se vuelven a tratar temas relacionados con la migración documentada e indocumentada, las falsificaciones de documentos, la violación de los derechos de los extranjeros en tránsito, etc. No se aborda el tema de los trabajadores agrícolas migrantes temporales.

SEXTA REUNIÓN BINACIONAL

Antigua Guatemala, noviembre 1997.

Vuelven a tocarse temas como la migración indocumentada, los derechos humanos y la falsificación de documentos.

La delegación mexicana hizo una presentación del programa para la documentación de los trabajadores agrícolas migrantes, que comenzó a instrumentarse el 31 de octubre de 1997, a través de la expedición de la forma migratoria para visitante agrícola (FMVA). La delegación guatemalteca agradece tal iniciativa y anuncia la implementación de un departamento de informática en Tecún Umán y el Carmen, para efectos de control y registro de los trabajadores. También manifestó su interés de que se realice la segunda fase del diagnóstico y que se incluya este tema en la agenda de la VII reunión de la binacional.

SÉPTIMA REUNIÓN BINACIONAL

Guatemala, 25 de febrero de 1999.

Se disertó sobre la regularización de la estancia de guatemaltecos en México cuyos cónyuges o hijos ostenten la calidad de mexicanos. Y se siguió tratando el tema del tráfico de migrantes y la falsificación o alteración de documentos oficiales.

Las dos delegaciones acordaron continuar e intensificar el intercambio de información y puntos de vista en torno al esquema mexicano de documentación migratoria de trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos.

La delegación de México se refirió a los beneficios que representaría la emisión por parte de Guatemala de un documento apropiado de identidad para que los trabajadores agrícolas temporales y visitantes locales puedan ser documentados ágilmente con la forma migratoria FMVA o con la forma migratoria para visitante local FMVL.

OCTAVA REUNIÓN BINACIONAL

Guatemala, 31 de julio de 2000.

En el marco del TLC México y países del norte, la delegación mexicana anuncia la implementación de facilidades migratorias para hombres de negocios mediante la expedición de la forma migratoria FMVC. Y anuncia el próximo establecimiento de la nueva forma migratoria plástica para los FMVA Y FMVL.

Ambas delegaciones acuerdan institucionalizar bajo la coordinación del grupo binacional, **el grupo Ad-Hoc sobre trabajadores migrantes temporales guatemaltecos.** Con ese efecto,

la parte guatemalteca presentará una propuesta concreta, una agenda de trabajo, así como los aspectos operativos de organización del mismo.

NOVENA REUNIÓN BINACIONAL

México D.F., septiembre de 2001.

Los temas abordados continúan siendo el tráfico de indocumentados, la homologación de horarios en las fronteras, etc. La delegación mexicana anuncia que un plazo de 60 días comenzará a expedir la tarjeta de turismo o visitante a mexicanos que no cuenten con pasaporte y deseen visitar territorio guatemalteco.

La delegación guatemalteca presentó el contenido de la propuesta relacionada con los aspectos operativos y de organización del grupo Ad-Hoc, entregando formalmente una nota verbal a la delegación mexicana. La delegación mexicana recibió con beneplácito la propuesta guatemalteca y acordó dar respuesta a su contenido en un plazo no mayor de 45 días, para posteriormente fijar la fecha de la primera reunión de trabajo del Grupo Ad-Hoc y definir los mecanismos de operación.

**REUNIÓN PARA LA INSTALACIÓN DEL GRUPO AD-HOC
SOBRE TRABAJADORES MIGRANTES TEMPORALES
GUATEMALTECOS. TAPACHULA, CHIAPAS, MÉXICO, 12 DE
FEBRERO DEL 2002.**

Esta reunión tuvo como propósito instalar oficialmente el grupo Ad-Hoc sobre trabajadores agrícolas migrantes temporales guatemaltecos, dando cumplimiento al compromiso adquirido en el marco de la IX Reunión del Grupo Binacional.

El grupo queda integrado, por parte de México, por funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. Por parte de Guatemala están representados: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Gobernación a través de la Dirección General de Migración.

Se acordó que el grupo Ad-hoc contará inmediatamente con un presidente (seleccionado de la delegación mexicana) y un secretario (seleccionado de la delegación guatemalteca), para proponer y desarrollar la agenda. Ambos cargos se rotarán cada seis meses.

El grupo elaborará un Plan de Acción. Se reunirá por lo menos dos veces al año o cuantas veces se considere oportuno, a solicitud de cualquiera de las partes.

Asimismo se acordó la creación de un **Sub Grupo de Asuntos Laborales Agrícolas México-Guatemala**, en el marco del Grupo Ad Hoc, en el que participarán las autoridades responsables de este tema por parte de ambos países y que informará de sus actividades al grupo Ad-hoc. Ambas instancias se coordinarán en el grupo Grupo Binacional.

PRIMERA REUNIÓN DEL GRUPO AD HOC MÉXICO-GUATEMALA SOBRE TRABAJADORES AGRÍCOLAS MIGRANTES TEMPORALES GUATEMALTECOS. México, D.F., 6 de agosto de 2002.

Esta reunión se celebra como consecuencia de la novena reunión del grupo binacional de septiembre de 2001 y de la constitución del Grupo Ad Hoc ya efectuada el 12 de febrero de 2002. Y se conviene la creación de un **Subgrupo de Asuntos Laborales Agrícolas México-Guatemala**, en el marco del Grupo Ad-Hoc sobre trabajadores Migrantes Temporales.

La delegación mexicana presenta la propuesta de integración y funciones del citado grupo. La delegación guatemalteca da la bienvenida a dicha iniciativa.

Ambas delegaciones convienen trabajar sobre tres aspectos:

- a) Documentación migratoria,
- b) Calendario y horarios de contratación;
- c) Intercambio de información.

La delegación mexicana indica que la dinámica fronteriza y los cambios en la demanda de trabajo están llevando a los reclutadores a gestionar las contrataciones en fin de semana. Por lo que se convino adecuar los horarios a la demanda.

En materia de información, la delegación mexicana indicó que el subgrupo a conformar será un mecanismo útil para el intercambio de información y solicitó a la delegación guatemalteca proporcionar una lista de los reclutadores autorizados por Guatemala. Se convino en que Guatemala entregará las listas en quince días. Por su parte la delegación mexicana hizo entrega de diversas leyes laborales mexicanas y propone la incorporación de otros actores al subgrupo, como el Instituto Mexicano de Seguro Social y los empleadores.

**PRIMERA REUNIÓN DEL SUBGRUPO DE ASUNTOS
LABORALES AGRÍCOLAS MÉXICO-GUATEMALA. Tapachula,
Chiapas, 28 de agosto de 2003.**

En cumplimiento del compromiso adquirido en la reunión del 12 de febrero del 2002 y en el marco de la primera reunión del Grupo Ad-Hoc del 6 de agosto de 2002; personeros de ambas repúblicas se reúnen con el objeto de dejar instalado el **Subgrupo**, que estará integrado, por parte de México, por funcionarios de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y funcionarios del Gobierno del Estado de Chiapas. Guatemala estará representada por funcionarios del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La delegación mexicana expone las competencias de orden federal y local en materia laboral. En materia de condiciones generales de trabajo, los trabajadores agrícolas quedan sujetos a la competencia de las autoridades locales. En materia de higiene y seguridad, estarán sujetas a la competencia de las autoridades federales. El subsecretario de Servicios de Gobierno de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chiapas, hace entrega del organigrama y directorio de las autoridades laborales y el diagrama del proceso de una demanda laboral.

La delegación de Guatemala propone llevar a cabo una nueva reunión informativa en un mes para dar a conocer los avances que se han tenido con los actores de la relación laboral. Asimismo proponen abordar en el subgrupo la forma de agilizar el procedimiento de conciliación y arbitraje, particularmente en el aspecto de notificación de la audiencia conciliatoria al empleador.

Firman el compromiso, por Guatemala: el subdirector de migración del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Asesor de Despacho del Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

DÉCIMA REUNIÓN BINACIONAL

México, DF., 7 de agosto de 2002.

La reunión se desarrolló siempre sobre los mismos temas relevantes de la agenda, omitiéndose el punto número uno, que fue abordado -un día antes-, durante la primera reunión del Grupo Ad-Hoc, sobre trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Guatemaltecos.

ONCEAVA REUNIÓN BINACIONAL

Chiapas, México, 29 de agosto de 2003

Los temas tratados siguen siendo: los visados, los flujos de indocumentados hacia los Estados Unidos, etc.

La delegación guatemalteca señaló su interés porque ambos gobiernos formen parte del comité de seguimiento de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. La delegación mexicana recibe con beneplácito esta propuesta.

La delegación mexicana hizo una presentación sobre el número de los trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos en México y ofreció compartir la misma con el gobierno guatemalteco.

La delegación guatemalteca informó sobre el apoyo que presta la Organización Internacional para las Migraciones para realizar un recuento y registro de trabajadores agrícolas documentados y propone a la delegación de México unificarlo.

La delegación mexicana reiteró su compromiso de respetar los Derechos Humanos de los trabajadores y anunció el seminario a

desarrollar con los empleadores mexicanos en materia de cuestiones de legalidad y Derechos Humanos. Asimismo, un delegado del Instituto Nacional de Migración Mexicana, informó sobre las medidas tomadas para dignificar los espacios donde se documentan los trabajadores guatemaltecos (con techo, baños y bancas de espera). La delegación guatemalteca agradece el esfuerzo.

DOCEAVA REUNIÓN BINACIONAL

Guatemala, 21 de octubre de 2004

Ambas delegaciones informaron sobre los resultados del arreglo para la repatriación digna, segura y ordenada por vía terrestre, se felicitaron por los buenos resultados que ya se tienen y exhortaron a las instituciones de migración para que se llegue a la plena implementación de todas las medidas dispuestas.

En el caso de los trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos que llegan a México fuera del horario regular de atención, la delegación guatemalteca solicitó que se permita el uso de las instalaciones básicas con que cuenta el Instituto Nacional de Migración en ciudad Hidalgo a los trabajadores migrantes en tanto se trasladen a su destino. México ofreció considerar la posibilidad de ampliar el horario de documentación y estudiar dicha solicitud.

La delegación guatemalteca hizo la presentación del documento para identificar a los trabajadores agrícolas migrantes que impulsa el Ministerio de Trabajo y Previsión Social con el apoyo técnico de la Organización Internacional para las Migraciones. Señaló que éste documento no pretende sustituir a otros documentos de identificación ni de viaje, sino que es un medio para contar con un registro

apropiado de flujo migratorio. Asimismo, propuso la realización de visitas conjuntas a las fincas donde se desempeñan los trabajadores. La delegación mexicana tomó nota de la propuesta. Y sugirió la conveniencia de realizar en breve la III reunión del Grupo Ad-Hoc.

**SEGUNDA REUNIÓN DEL SUBGRUPO DE ASUNTOS
LABORALES AGRÍCOLAS MÉXICO-GUATEMALA. Ciudad de
México, 28 de enero de 2005.**

Se coincidió en que la mejor manera de abordar la situación de los trabajadores agrícolas guatemaltecos era a través del intercambio de información y diálogo.

La delegación nacional aborda las condiciones laborales, de seguridad y salud ocupacional de los trabajadores agrícolas migratorios de Guatemala e hizo entrega de documentos de casos específicos, resaltando la importancia de la promoción de los derechos fundamentales y laborales que les asisten a los mismos. El representante del gobierno de Chiapas reafirmó su disposición de colaborar con los consulados de Guatemala en la frontera sur de México y atender de manera prioritaria los casos por resolver de los cuales tenga conocimiento.

La delegación mexicana somete a consideración la elaboración conjunta de una guía en formato tríptico sobre los derechos laborales de los trabajadores agrícolas migratorios que sirva para difundir de manera sencilla los derechos de los trabajadores guatemaltecos en México y a las autoridades a las que pueden acudir. La delegación de Guatemala aceptó la propuesta e hizo entrega de un proyecto de guía

elaborado por su gobierno. La delegación mexicana se compromete a revisarla y a dar respuesta a la brevedad posible.

La delegación de Guatemala tomó nota del interés del gobierno de México para conocer el plan piloto “Flujos Migratorios Laborales de Guatemala a Canadá”, apoyado por la Organización Internacional de Migraciones, e informó que trasladará dicha inquietud a la entidad correspondiente. Y expresó su interés en que se celebre nuevamente el seminario sobre las leyes mexicanas: de población, del trabajo y del seguro social. Se acordó que el Instituto Nacional de Migración con su contraparte guatemalteca, que integran el grupo Ad-Hoc, estará a cargo de la organización del mismo.

La delegación mexicana tomó nota de la propuesta guatemalteca de redefinir la competencia del subgrupo, para extender su ámbito a otros tipos de actividades laborales e incluir temas de seguridad social. La parte mexicana ofreció emprender las consultas del caso.

Guatemala solicitó a la delegación de México evaluar la posibilidad jurídica de crear una forma migratoria que garantice la estancia legal de otros trabajadores en el Estado de Chiapas, como es el caso de empleados domésticos y otros. La delegación de México tomó nota e indicó que este asunto se llevará a la atención del Grupo Binacional.

Se acordó además que el subgrupo se reunirá anualmente y, de forma extraordinaria, cuando así lo convengan las partes. Se reiteró que el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Guatemala y la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México continuarán presidiendo los trabajos del subgrupo.

CAPÍTULO V

5. SUMARIO FINAL

5.1 RESPECTO DEL CAPÍTULO PRIMERO:

De lo expresado en el capítulo primero se puede acotar lo siguiente: la fundamentación legal, constitucional y ordinaria, sobre la que el Estado de Guatemala apoya su estructura administrativa es congruente con el sistema republicano, democrático y representativo de avanzada; lo mismo que con la organización centralizada de los sistemas presidencialistas latinoamericanos. El pueblo, legítimo detentador del poder público –que yace resguardado en la ley-, delega éste mismo poder a los funcionarios públicos, sean estos electos o nombrados en correcto ejercicio democrático. Quienes lo representan con estricto apego a las leyes, pasando a conformar, como elementos personales necesarios, los Organismos del Estado.

De la representatividad y obediencia a la norma deviene el ejercicio acertado de la competencia. Es decir que un órgano administrativo, legalmente instaurado y dotado de competencia, produce actos administrativos con validez. Actos administrativos que provocan consecuencias jurídicas.

Los órganos administrativos centralizados que conforman el eje del aparato estatal guatemalteco están dotados de competencia administrativa emanada del pueblo. Esta reside, por mandato legal, en el pueblo, quien la delega al presidente, los ministros y los directores generales, únicamente. El desarrollo de esta competencia es, por principio, rígida y limitada. Nadie más que los órganos administrativos relacionados despliega competencia (con excepción de algunos otros órganos que la guardan para casos especialísimos). Es decir que solamente estos órganos pueden producir actos

administrativos. Los viceministros, por ejemplo, no producen actos con consecuencias jurídicas, como tampoco los subdirectores, los jefes de departamento y, mucho menos, los asesores, secretarios y asistentes, etc.

Los Ministerios de Trabajo y Previsión Social y de Relaciones Exteriores organizan su competencia con base en las premisas relacionadas. El Presidente de la República, el Ministro de Trabajo y Previsión Social y el Ministro de Relaciones Exteriores gozan de competencia administrativa, lo mismo que los diez Directores Generales que actúan en dichos ministerios (tres en el primero y siete en el segundo). Es decir que ninguno de los cinco viceministros, que apoyan a los ministros en estos niveles jerárquicos administrativos, ni ningún otro funcionario, por muy relevante que sea su puesto, tienen competencia. Por ésta razón es que muchas de las negociaciones que Guatemala efectúa con otros Estados carecen de valor vinculante, ya que a menudo ocurre que quienes nos representan no cuentan con competencia administrativa. Viajan funcionarios de menor jerarquía: asesores, jefes de departamento, secretarios o asistentes, inclusive viceministros, etc.; quienes carecen de competencia administrativa. No producen actos con consecuencias jurídicas por no detentar la competencia propia de los órganos superiores. De allí que tengan que volver al país a buscar a quienes sí la tienen para producir actos administrativos válidos. De esta manera, se burocratiza el sistema, se retardan las negociaciones y los temas que urgen de solución inmediata terminan relegándose a un futuro indeterminado que seguramente habrá de ser materia del próximo gobierno. Quien, seguramente, por las razones expuestas, será presa del mismo círculo vicioso.

5.2 CAPÍTULO SEGUNDO:

Las migraciones existen desde siempre, no ha habido época de la historia en la que los extranjeros no sean rechazados en países distintos a los suyos. Y el ordenamiento jurídico más precario, lo mismo que el evolucionado, prevalecen en favor de los connacionales.

Actualmente, en las causas de migración, confluyen una serie de factores políticos, económicos y sociales en que los conflictos armados, la incertidumbre en la instauración de las democracias, la aplicación de políticas de ajuste estructural, la desintegración familiar y la ausencia de opciones mejoramiento, entre otras, nos obligan a buscar salidas en otros países. El territorio latinoamericano surge de un proceso impositivo de migración que, paradójicamente, se ha convertido en una región expulsora de migrantes. Exportamos capital humano a destinos inciertos del norte, con importantes riesgos para los migrantes.

La emigración hacia otros países determina nuevamente el renacimiento de evolucionadas relaciones internacionales, en virtud de los vínculos que subsisten entre el individuo que ha ejercido el derecho de expatriarse y su país de origen; los que se crean entre el extranjero y el Estado de residencia y las relaciones entre el Estado de origen y el Estado que acoge a la persona en calidad de extranjero. Ante a este tipo de relaciones es necesario que existan normas jurídicas nacionales e internacionales que den protección jurídica a los extranjeros, protección que se concreta en el reconocimiento de determinados derechos y en el respeto de los mismos.

El camino que ha tenido que recorrer el extranjero para llegar a obtener derechos en Estados diferentes al suyo, ha estado lleno de dificultades ante la actitud permanente de considerarlo como un ser

inferior o tenerle desconfianza por su cultura y sus actividades. El establecimiento de un ordenamiento jurídico internacional de esta naturaleza ha sido producto de una lucha interminable que, no obstante, necesita desarrollarse cada día más.

La Revolución Francesa proclamó los principios jurídicos de libertad, respeto a la dignidad de todos los seres humanos e igualdad civil. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano no se pretendía tan sólo la igualdad de los franceses sino que también se buscaba la de todas las personas, incluyendo a los extranjeros. De esta forma, inició el proceso para formalizar el reconocimiento de la personalidad jurídica del extranjero y su efectiva protección legal. Italia, en el Código Civil de 1865, seguiría estos mismos pasos, al igual que Inglaterra en el Estatuto Victoria de 1844.

Es importante mencionar que entre finales del siglo XIX y principios del XX hubo una mejoría notable en las condiciones de los inmigrantes, motivada por el grande contingente que emigró de Europa a América. De 1820 a 1930 se establecieron en Norte América cerca de veintiséis millones de inmigrantes europeos. A América Latina llegarían aproximadamente unos seis millones.

Al finalizar la primera guerra mundial, los representantes de los países aliados y Alemania firmaron el Tratado de Versalles. Dicho instrumento legal dedicó la primera parte a la creación de la Liga de Naciones y, la treceava, a la Organización Internacional del Trabajo. En este ordenamiento legal, en consecuencia, encontramos los primeros intentos de desarrollar una protección internacional sobre el régimen de los trabajadores en el extranjero. A partir de allí se dimanan distintas conferencias y convenios que favorecen notoriamente a los trabajadores migrantes.

5.3 SOBRE EL CAPÍTULO TERCERO:

El ordenamiento jurídico internacional para la protección de los trabajadores migrantes ha evolucionado desde la instauración de la Organización Internacional del Trabajo. A partir de allí se han sucedido diversos convenios, entre otros, el convenio sobre la inspección de los emigrantes, la recomendación sobre la protección de los emigrantes a bordo de buques y el convenio sobre la repatriación de la gente de mar, todos de 1926; el convenio sobre la conservación de los derechos de pensión de los migrantes de 1935 y el convenio sobre los trabajadores migrantes de 1939. El convenio número 97 relativo a los trabajadores migrantes de 1949, la recomendación 86 de la protección de los trabajadores migrantes en países insuficientemente desarrollados de 1955, el convenio 143 relativo a los trabajadores migrantes de 1975 y la recomendación número 151 de 1975 sobre trabajadores migrantes que tiene por objeto la protección de los trabajadores migrantes en situación irregular.

La base tutelar de los trabajadores migrantes se construye propiamente sobre Carta de las Naciones Unidas de 1945 y sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Estos estamentos jurídicos propugnan por la dignidad e igualdad de todos los seres humanos. Estipulan, además, que toda persona tiene derechos y libertades sin distinción alguna por nacimiento o lugar de origen. La declaración reconoce que "toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de cualquier Estado". "Que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio y a regresar al mismo". En otras palabras, se reconoce el derecho de inmigrar o emigrar.

Como parte de la Carta Internacional de Naciones Unidas y con la intención de dotar de mayor fuerza legal a la Declaración Universal de Derechos Humanos, la comisión de Derechos Humanos trabajó en la elaboración de dos pactos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de 1976, y congruentes con los principios de igualdad, dignidad y libre movilidad de las personas.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares también viene a enriquecer la dote tutelar de los derechos de los trabajadores migrantes ya que amplía las funciones del cónsul, quien hasta entonces, 1963, había velado solamente por los intereses de su país. Con esta Convención, el cónsul también tiene que proteger los intereses de los connacionales. En pocas palabras, representa en el exterior los intereses de su país en todos los dominios, excepto en el político, reservado a los agentes diplomáticos.

Al ser considerada como un instrumento de Derechos Humanos, la Convención de Viena sobre Asuntos Consulares tiene relación con otros instrumentos de protección a estos derechos. Por ejemplo, en el sistema interamericano, con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).

Otro instrumento legal de relevancia en esta materia es la Convención Internacional sobre Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, 1990, misma que, lamentablemente, no ha sido suficientemente ratificada.

A pesar de la existencia de los mencionados instrumentos legales internacionales para proteger a los trabajadores migratorios y sus familiares; así como de la existencia de organismos internacionales intergubernamentales con mandatos para velar por el

respeto de su dignidad; las violaciones a sus derechos humanos persisten. El maltrato es habitual en diferentes países, las condiciones del traslado ponen en grave riesgo la vida de las personas, las deportaciones o expulsiones siguen dañan su dignidad. Las actitudes de discriminación, racismo y xenofobia afectan considerablemente el ejercicio de los derechos humanos reconocidos en los instrumentos mencionados.

5.4 DEL CAPÍTULO CUARTO

Sin mencionar las distintas migraciones, legales o ilegales, de connacionales hacia destinos en el norte, ni otros tipos diversos de movimientos demográficos externos e internos; un buen número de compatriotas continúan aventurándose hacia las fincas agrícolas del sur de México a trabajar. Algo más de cien mil personas dependen de esta arriesgada actividad.

Esa fuerza laboral temporaria guatemalteca, usualmente se ha insertado en las actividades económicas del sector agrícola tradicional del Estado de Chiapas, México, donde se emplean en ocupaciones relacionadas con los cultivos de café, algodón, mango, caña de azúcar, papaya, tabaco, maíz, plátano y banano. Su movilidad geográfica comprende, principalmente, desde los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos, Retalhuleu y Suchitepéquez; con destino hacia los municipios de Tapachula, Ciudad Hidalgo, Huixtla, Tuxtla Gutiérrez, La Concordia, Huehuetán, Acapetagua, Mazatlán, Villa Corzo y Tuxtla Chico, entre otros.

Al decir verdad, aunque el contingente es grande y sigue en aumento, el Estado de Guatemala no le ha brindado ni siquiera la atención mínima. Pareciera que les hemos dejado desprotegidos ante las arbitrariedades de los patronos y autoridades mexicanas. Los gobernantes, ya sean de derecha o cuasi izquierda, se olvidan de que cien mil personas dedicadas a este tipo de actividades provocan la sustentación, al menos precaria, de más de medio millón de guatemaltecos en el occidente. Sin mencionar que generan desarrollo para el país vecino.

Este fuerte grupo de compatriotas que se moviliza huyendo de la raquítica oferta de empleo en Guatemala, es altamente vulnerable a distintas situaciones irregulares; son víctimas de engaños al momento de la contratación efectuada por intermediarios guatemaltecos sin escrúpulo ni consideración alguna; ya estando en las fincas se les cambian las condiciones laborales o son sometidos a jornadas de trabajo excesivas, malos tratos, condiciones de desigualdad frente al trabajador mexicano y otra serie de abusos que ponen en riesgo su vida y atentan contra la dignidad de cualquiera persona humana.

Las acciones en esta materia no constituyen actos de política exterior propiamente dicha. El proceder ha sido tibio y refleja nada más que desinterés en resguardar a éste contingente humano maltratado. Los órganos de decisión del Estado que emergieron con la apertura democrática en el ochenta y seis, cumplieron “medianamente” sus obligaciones en materia de migraciones; por lo menos en sus roles programáticos y discursivos y en la organización y desarrollo de las primeras Binacionales Guatemala-México, pero no puede hablarse aún de un seguimiento serio y responsable de una agenda de Política Exterior al respecto. Sin embargo, sí cabe mencionarse algunos actos importantes:

En la II Reunión Binacional Guatemala-México de agosto de 1989, ambos gobiernos tratan por primera vez el tema migratorio y anuncian su decisión de crear un Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios que tratará de la cooperación binacional en esta materia, el intercambio de información, el combate a la delincuencia, asegurar el respeto de los derechos de los trabajadores agrícolas migrantes, la protección de las corrientes migratorias de indocumentados, etc. El Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios queda formalmente constituido por el denominado "Instrumento de Ratificación del Gobierno de Guatemala", de fecha 20 de abril de 1990.

A partir de la última fecha mencionada empiezan a sucederse las reuniones binacionales sobre asuntos migratorios. Y todas estas reuniones centran su atención en el flujo migratorio que va o viene de los Estados Unidos, principalmente. Se habla y decide sobre sus condiciones, su documentación, las violaciones a sus derechos, etc. El tema de los trabajadores agrícolas migrantes temporales es relegado a un segundo plano. El 31 de julio del año 2000, ambas delegaciones, quizá concientes del poco tratamiento que le han dado al tema, acuerdan institucionalizar un grupo Ad-hoc sobre estos últimos trabajadores; con la esperanza de que el mismo sí les brinde el cuidado y asistencia esperada.

El doce de febrero de 2002, tiene ocasión la reunión para la instalación formal del mencionado grupo Ad-Hoc; mismo que celebra su primera reunión el 6 de agosto de ese año. Asimismo, en dicha oportunidad, se propone la creación de un Sub Grupo de Asuntos Laborales Agrícolas dentro del marco del primero. La primera reunión de éste último se produce el 28 de agosto de 2003 y, la más reciente, el pasado 28 de enero de 2005.

Luego de un pormenorizado análisis de las doce Reuniones Binacionales de Asuntos Migratorios, del Grupo Ad-Hoc sobre Trabajadores Guatemaltecos Agrícolas Migrantes Temporales, así también como de las del Sub Grupo de Asuntos Laborales Agrícolas México-Guatemala; se logró determinar que, salvo raras excepciones, quienes figuran como asistentes a las cesiones de estas dos últimas agrupaciones son funcionarios de escasa jerarquía, es decir, sin competencia administrativa para producir actos con consecuencias jurídicas. Los hay Jefes de Departamento, Directores de bajo rango, Jefes de Oficina, Subdirectores, Asesores, Asistentes Profesionales, inclusive Vice-Ministros (ya sea del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como del Ministerio de Relaciones Exteriores). Caso contrario ocurre en las Reuniones Binacionales, en donde sí se observa la asistencia de funcionarios de mayor rango, es decir, con competencia administrativa. (Como quedó demostrado en los capítulos correspondientes, quienes tienen competencia para producir actos administrativos son: el Presidente de la República, los Ministros y los Directores Generales. Fuera de los mencionados, ni siquiera los Vice Ministros).

En suma, en las Reuniones Binacionales, a las cuales sí acuden funcionarios competentes, al tema de los trabajadores guatemaltecos agrícolas migrantes temporales se le otorga poca o nada de atención. Y en las reuniones del Grupo Ad-Hoc, como a las del Sub Grupo de Asuntos Migratorios, en donde sí se le brinda algo de atención, los funcionarios asistentes usualmente carecen de competencia para producir actos válidos.

En consecuencia, lo relacionado demuestra que para la política exterior nacional en su conjunto, el tema de los trabajadores agrícolas migrantes temporales guatemaltecos no es de importancia. El tema

seguirá siendo tratado secundariamente, por funcionarios que no tienen poder decisorio inmediato. Lo que genera un entrampe burocrático. Van y vienen funcionarios de bajo rango, la mayoría improvisados, haciendo consultas y buscando decisiones de los superiores que sean acordes a lo pactado en reuniones que producen resultados poco trascendentes. Esto, sin mencionar que muchas de las sesiones de grupo, planes de acción e inspecciones se postergan o interrumpen por falta de recursos. Mientras los campesinos se consumen en extenuantes jornadas de trabajo de más de diez horas, mueren en accidentes de tránsito al ser transportados como reses o se intoxican al no usar el equipo de protección apropiado, etc. La realidad de estos compatriotas no admite mayor distanciamiento. Por humanidad no deberíamos dejarles sin asistencia. O, percibiéndolo de manera realista, tampoco por interés económico, ya que cien mil trabajadores guatemaltecos generan desarrollo para el país vecino y constituyen el sustento de por lo menos quinientos mil personas del altiplano.

Vale la pena mencionar, además, que un sin número de propuestas en el seno de los tres tipos de sesiones, tanto en las binacionales como en las de los otros dos grupos, han surgido por iniciativa de la delegación mexicana. Los representantes guatemaltecos se limitan, en la mayoría de los casos, a aceptar y agradecer lo dispuesto por las autoridades del vecino país o a correr hacia sus respectivos centros de decisión en busca de aprobaciones retardadas. La capacidad propositiva de estos funcionarios dista mucho de ser la necesaria. Probablemente esto sea materia de otra investigación, pero podría asociarse con el presente en la medida en que dicho comportamiento, tibio e incoloro, sea quizá la resultante de enviar profesionales de bajo rango, empleados improvisados y poco

versados en la materia, sin autoridad ni capacidad de enunciación; con el respeto que me merecen los empleados públicos verdaderamente doctos en la materia. Cuando México envía personeros muy capaces en la negociación internacional.

Sin embargo, la problemática antes descrita admite una solución alternativa (bajo la condición de que se instaure una verdadera agenda de política exterior al respecto):

A) O se crea un mecanismo de acceso a las Reuniones Binacionales; que dé la oportunidad a los funcionarios de los Grupos Ad-Hoc o del Sub Grupo para ser escuchados en el seno de las mismas. Así, los problemas motivo de esta investigación, serían escuchados y resueltos eficaz y eficientemente; puesto que quienes tienen el poder de decisión usualmente acuden a las mencionadas reuniones, -Ministros o Directores Generales-.

B) O bien, se busca la manera de que siempre haya funcionarios con competencia en cada una de las reuniones del Grupo Ad-Hoc sobre Trabajadores Guatemaltecos Agrícolas Migrantes Temporales o del Sub Grupo de Asuntos Laborales Agrícolas México-Guatemala, así, las decisiones que no admitan aplazamiento, sean efectuadas inmediatamente. También habría que dotar financieramente a ambos grupos, con el objeto de que las reuniones se efectúen con mayor periodicidad; para que los personeros técnicos o supervisores hagan visitas a los lugares donde su misión sea necesaria, -pasos fronterizos, aduanas, lugares de alimentación y descanso, fincas y áreas de trabajo-, etc.

CONCLUSIONES

- ✓ Un número aproximado de cien mil connacionales trabajando en el sur de México presentan poca asistencia respecto de los problemas laborales que a diario les aquejan.
- ✓ Guatemala, desde el restablecimiento de la democracia, no ha desarrollado una directriz clara y ágil en cuanto a resolver dicha situación. No puede hablarse propiamente de agenda, ni siquiera de acciones de Política exterior en esta materia.
- ✓ Durante las doce reuniones del Grupo Binacional México-Guatemala, que desde mil novecientos ochenta y nueve a la fecha se han efectuado, el tema de los Trabajadores Guatemaltecos Agrícolas Migrantes Temporales ha sido fútil e insuficientemente tratado.
- ✓ En las reuniones del Grupo Ad-Hoc México-Guatemala sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales y en las reuniones del Sub-Grupo de Asuntos Laborales Agrícolas México-Guatemala; el tema ha sido medianamente considerado, debido a que los funcionarios públicos que han desarrollado dicha actividad no gozan de competencia administrativa capaz de decidir o producir actos jurídicamente válidos.

- ✓ En suma, en el Grupo Binacional, a donde acuden funcionarios con competencia administrativa suficiente para producir actos con validez jurídica; el tema es relegado a un segundo plano, más allá de la trama de los inmigrantes que van o vienen de los Estados Unidos. Y en el Grupo Ad-Hoc y en el Sub-Grupo, que constituyen el espacio propicio para discutir y negociar cuestiones de fondo respecto del mismo tema, asisten Subdirectores, Jefes de Departamento y Asesores, quienes no cuentan con la capacidad de decisión para resolver los puntos determinantes.
- ✓ La realidad de los compatriotas en aquel lugar no puede seguirse soslayando. Habrá que reconocer que estos trabajadores proveen alimento a por lo menos medio millón de guatemaltecos. Urge que los funcionarios encargados de diseñar las políticas nacionales sean ecuanímenes al considerar que estos temas son relevantes para la Política Exterior guatemalteca y no volcarse únicamente hacia la emigración a los Estados Unidos.

RECOMENDACIONES

- ✓ Es necesario crear mecanismos de acceso a las Reuniones Binacionales; que dé la oportunidad a los funcionarios de los Grupos Ad-Hoc o del Sub Grupo para ser escuchados en el seno de las mismas. Así, los problemas motivo de la presente investigación, serían escuchados y resueltos eficaz y eficientemente; puesto que quienes tienen el poder de decisión acuden usualmente a las mencionadas reuniones, -Ministros o Directores Generales-.
- ✓ Se debe buscar la manera de que siempre haya funcionarios con competencia en cada una de las reuniones del Grupo Ad-Hoc sobre Trabajadores Guatemaltecos Agrícolas Migrantes Temporales o del Sub Grupo de Asuntos Laborales Agrícolas México-Guatemala; de esta manera, las decisiones que no admitan aplazamiento, serían efectuadas inmediatamente.
- ✓ Es necesario dotar financieramente a ambos grupos, con el objeto de que las reuniones se efectúen con mayor periodicidad y para que los personeros técnicos o supervisores hagan visitas a los lugares donde su misión sea necesaria, -pasos fronterizos, aduanas, lugares de alimentación y descanso, fincas y áreas de trabajo-, etc.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

1. Autores varios. **La fábrica de la miseria. Las amargas relaciones del norte con el sur.** Guatemala. Editorial, parroquia ciudad Perrona. Primera edición, septiembre 1998.
2. Autores varios. **Trabajadores agrícolas migrantes temporales.** Periodo: enero-diciembre de 1992. Guatemala. Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Proyecto: F3/1/93 OIM-MTPS. Migraciones laborales temporales, Guatemala-México. 1993.
3. Autores varios. **Acuerdos del Grupo Binacional Guatemala-México, sobre asuntos migratorios.** Cuadernos de Trabajo sobre Migración, número 10. Guatemala. Ministerio de Relaciones Exteriores, OIM Organización Internacional para las Migraciones. 2002.
4. Autores varios. **Evolución de la protección jurídica de los trabajadores migratorios en el Derecho Internacional.** Cuadernos de trabajo sobre migración No. 4. Guatemala. OIM Organización Internacional para las Migraciones, 2001.
5. Caballeros, Álvaro. **Migración Internacional: Los rostros y los cuerpos de la globalización.** Balance hemerográfico. 2002-2003. Guatemala. MENAMIG. Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, 2004.
6. Calderón Morales, Hugo Haroldo. **Derecho Administrativo I y II.** Guatemala. Montana Impresos, segunda edición, enero 2000.
7. Cançado Trindade. Antonio Augusto. **Elementos para un enfoque de derechos humanos del fenómeno de los flujos migratorios forzados.** Cuadernos de Trabajo sobre Migración, número 5. Guatemala. Organización Internacional para las Migraciones OIM-Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH. Guatemala, 2001.
8. Castillo Gonzalez, Jorge Mario. **Derecho Administrativo.** Teoría de la Administración. Guatemala, Editorial Estadística, 1987.
9. Diez, Manuel María. **El Acto Administrativo. Nociones Generales del Derecho Administrativo.** Argentina, Ediciones Argentinas para el Derecho y la justicia, 1993.
10. Dromi, José Roberto. **Instituciones Administrativas.** Costa Rica, Ediciones Universitarias. Reproducción de Argentinos Unidos, segunda edición. 1987.
11. Jeze, Gastón. **Los Principios Generales del Derecho Administrativo.** Uruguay, Ediciones Justicia y Derecho, primera edición 1991.
12. Lorenzana, Jorge. **Los trabajadores agrícolas migrantes.** Guatemala. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Programa Nacional Población Migrante. Guatemala 2004.
13. Pacheco, Gilda. **Migraciones forzadas en Centro América. Evolución Psicosocial.** Guatemala. Mesa nacional para las migraciones en Guatemala. 2002.
14. Pellegrino, Adela. **La migración Internacional en América Latina: tendencias y perfiles de los migrantes.** CEPAL, 2003.
15. Pirenne, Jacques. **Historia Universal.** Tomo I. España, Edit. Cumbre, S.A. 1978.
16. Renouvin, Pierre. **Historia de las Relaciones Internacionales.** Tomo I. España, Ediciones Akal, S.A. 1993.

17. Sagastume Gemmell, Marco Antonio. **Introducción a los Derechos Humanos. Guatemala**, Editorial Universitaria, Colección Aula, Volumen número 30. 1999.

LEYES:

1. Constitución Política de la República de Guatemala, Guatemala 1986.
2. Código de Trabajo. Decreto 1441, Guatemala.

DICCIONARIOS:

1. Ossorio, Manuel. **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales.** Argentina, Editorial Heliasta. S.R.L., sexta edición, 1981.
2. Cabanellas, Guillermo. **Diccionario de derecho usual.** Argentina, Editorial Heliasta. S.R.L., novena edición. 1976.

CONVENCIONES

1. Convención Internacional de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963
2. Convención Internacional sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
