



CIUDADANÍA Y VALORES  
FUNDACIÓN

**III SIMPOSIO INTERNACIONAL DE INMIGRACIÓN.  
LA CONTRATACIÓN EN ORIGEN: PROGRAMAS  
DE CONTRATACIÓN DE INMIGRANTES**

Movilidad laboral transfronteriza: el programa de  
trabajadores temporales  
en la frontera sur de México

***María Eugenia Anguiano Téllez***  
*El Colegio de la Frontera Norte*

Madrid, 27 de marzo de 2009

## **Movilidad laboral transfronteriza: el programa de trabajadores temporales en la frontera sur de México**

*María Eugenia Anguiano Téllez  
El Colegio de la Frontera Norte*

### **Introducción**

En años recientes, la movilidad laboral transfronteriza que acontece en la frontera sur de México colindante con Guatemala ha recibido mayor atención tanto en la investigación académica como en la política migratoria. Gracias al esfuerzo y voluntad de diálogo entre académicos, funcionarios públicos y organizaciones no gubernamentales que apoyan y atienden a esos trabajadores internacionales, ha sido posible avanzar en dos sentidos. Por una parte, en el reconocimiento de esa movilidad estrechamente vinculada a la evolución de los mercados laborales en la región, y por otra, en la ejecución de acciones concretas enmarcadas en una propuesta de “política migratoria integral” orientada a facilitar la circularidad laboral transfronteriza y a gestionar de manera segura, ordenada y legal los flujos migratorios; reconocimiento y acciones que han requerido actualizar la legislación y gestión migratorias considerando las particularidades de esa movilidad en la frontera sur mexicana. El objetivo del presente trabajo es destacar uno de los resultados de esa política migratoria reflejado en la evolución reciente del proceso de regularización y documentación de los trabajadores temporales guatemaltecos.

El documento se integra por tres secciones. En la primera, describimos brevemente la movilidad humana que ocurre en la frontera entre México y Guatemala, centrándonos en aquella de carácter laboral. En la segunda, reseñamos las líneas estratégicas y acciones propuestas en el marco de la “política migratoria integral para la frontera sur de México”. Finalmente, referimos la evolución del programa de documentación

migratoria de trabajadores temporales, que en sus inicios en 1997 consideraba prioritariamente a trabajadores agrícolas laborando en el estado de Chiapas y recientemente se ha extendido a trabajadores de otros sectores, especialmente construcción y servicios, y a otros estados del sur de México, particularmente la Riviera Maya.

### **La movilidad laboral en la frontera sur mexicana con Guatemala**

En su frontera sur, México colinda con Guatemala y Belice. La colonización española y británica, la posterior conformación de los tres países como estados nacionales y en la historia reciente los conflictos bélicos de la década de los años 1980 en Centroamérica, han conformado una compleja frontera en la que la movilidad contemporánea de sus residentes ocurre asociada a interacciones económicas, pero también a la herencia cultural e historia compartidas por sus habitantes, especialmente entre Guatemala y México.

En las últimas décadas del siglo XX, la frontera sur de México mostró una intensificación de desplazamientos migratorios de trabajadores que laboran en territorio mexicano, procedentes mayoritariamente de Guatemala y en proporciones menores de otros países Centroamericanos, así como del flujo de migrantes que se internan por esa frontera con destino a Estados Unidos. Uno de los académicos que ha estudiado y caracterizado la movilidad humana transfronteriza de esa región, asociando el motivo y la temporalidad de los desplazamientos distingue cuatro tipos de flujos de personas: 1) trabajadores temporales transfronterizos, 2) residentes fronterizos, 3) visitantes temporales locales y 4) transmigrantes que se desplazan por territorio mexicano, generalmente con destino a Estados Unidos.<sup>1</sup>

En el caso de la movilidad laboral, uno de los flujos de larga data es el de los trabajadores guatemaltecos que se desplazan hacia México para emplearse en labores agrícolas ubicadas mayoritariamente en territorio chiapaneco. En años recientes, este flujo de trabajadores temporales se extendió del sector agrícola a los servicios y la

---

<sup>1</sup> Manuel Ángel Castillo, "Los flujos migratorios en la frontera sur de México", *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 2, 2001, [En línea], Puesto en línea el 16 junio de 2006. DE: <http://alhim.revues.org/index603.html>, Consultado el 10 marzo de 2009.

construcción, en respuesta a la demanda de trabajadores en las cuatro entidades fronterizas del sur del México. En Chiapas, el tradicional empleo de jornaleros agrícolas guatemaltecos en fincas cafetaleras de la región del Soconusco que se remonta a finales del siglo XIX, se ha extendido hasta nuestros días en el complejo productivo del café, proporcionando empleo temporal y permanente tanto a trabajadores mexicanos como a inmigrantes guatemaltecos. En Campeche y Tabasco, desde 1970 la expansión de la industria petrolera localizada en el litoral del Golfo de México ha sido un continuo generador de empleo y a la par un importante polo de atracción para trabajadores nacionales y extranjeros. En Quintana Roo, el *boom* turístico de la mundialmente famosa Riviera Maya que dio inicio en los años 1980 y continúa en la actualidad, ha requerido trabajadores en los sectores de la construcción y los servicios, entre ellos los inmigrantes guatemaltecos.<sup>2</sup>

De acuerdo con el *Diagnóstico general de los flujos de trabajadores temporales en la frontera sur de México*, si bien a esa región llegan trabajadores temporales guatemaltecos, hondureños y salvadoreños, los primeros han sido el flujo más numeroso, tradicional y continuo. Su movilidad está asociada a la contigüidad geográfica y a las relaciones y redes sociales (poblacionales y culturales) desarrolladas históricamente por sus habitantes. El mismo documento destaca la dinámica y características de los mercados laborales que han posicionado a la frontera sur mexicanas como polo de atracción migratoria y laboral para los centroamericanos, mayoritariamente guatemaltecos. En Chiapas, el tradicional flujo de jornaleros guatemaltecos empleados en labores agrícolas en la región del Soconusco se ha incrementado por la reorientación de la movilidad que desde hace una década han mostrado los trabajadores mexicanos que se empleaban en ese sector y que ha tomado rumbo hacia los Estados Unidos. En Quintana Roo, la continua expansión turística de la Riviera Maya ha mantenido constante y creciente la demanda de fuerza laboral en el sector servicios, en la construcción e incluso en el sector informal; correlativamente, una insuficiente oferta de trabajadores y un atractivo diferencial salarial la han convertido en uno de los polos de atracción migratoria y laboral más importantes de México desde 1980. Aunque en menor volumen, los estados de Tabasco y Campeche e incluso

---

<sup>2</sup> Ana María Chávez *et al.*, *Tendencias del crecimiento económico, del empleo y de la migración interna e internacional en las regiones Sur, Golfo y Península de Yucatán: Un estudio comparativo*. México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, 2007.

Yucatán, también en años recientes están recibiendo trabajadores centroamericanos, igualmente atraídos por la expansión de sus sectores económicos.<sup>3</sup>

### **Una política migratoria integral para la frontera sur de México**

En Diciembre de 2005, el Instituto Nacional de Migración dio a conocer su *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*.<sup>4</sup> La propuesta inició reconociendo la importancia que a partir de 1990 adquirió la frontera de México con Guatemala como espacio de internación y tránsito de personas procedentes de Centroamérica. Más de la mitad de esas personas procedían de Guatemala (57%) y en segundo término de Belice (28%), concentrando estas dos nacionalidades el 85% de los flujos. Refiriéndose al flujo de migrantes no autorizados, se estimaba que en el año 2004 había ascendido a más de 400 mil ingresos (cantidad que se traduce en eventos, pero no necesariamente en número de personas), dirigiéndose una tercera parte a alguna localidad de la región fronteriza sur mexicana y el resto en tránsito por México con destino a Estados Unidos. Respecto a los trabajadores migratorios temporales, se reconocía que, a diferencia de años anteriores, ya no sólo eran requeridos para cubrir empleos en actividades agrícolas, sino que su demanda se había extendido sectorialmente a la construcción, el comercio y los servicios y geográficamente de Chiapas a Quintana Roo, Tabasco y Campeche; expansión que requería documentar y regularizar su situación migratoria y laboral, facilitando su movilidad y protegiendo sus derechos.

Dos principios manifiestos de la *Propuesta de política* fueron la naturaleza dinámica y cambiante de la movilidad humana y la necesidad de la cooperación interinstitucional e internacional para establecer “regiones fronterizas seguras y viables, entendidas como espacios de convergencia y no de separación entre los países” que en consecuencia no requieren la construcción de muros sino de *puentes*. De esta forma, la migración es considerada “un fenómeno de responsabilidad compartida entre los Estados y entre los diversos actores de la vida pública y privada” que demanda acciones coordinadas para

---

<sup>3</sup> Daniel Cortez Pérez *et al.*, *Diagnóstico general de los flujos de trabajadores temporales de la frontera sur de México*. Instituto Nacional de Migración, Centro de Estudios Migratorios, 2005.

<sup>4</sup> Cf. Instituto Nacional de Migración, *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México*. México, 2005.

mejorar la gestión de los flujos migratorios, los derechos de los migrantes y la seguridad en las fronteras.

La propuesta estableció cuatro líneas estratégicas para el diseño de programas, proyectos y acciones: 1) facilitar la movilidad de los trabajadores migratorios temporales y de los visitantes locales, turistas y de negocios, regularizando y ampliando la documentación correspondiente; 2) proteger los derechos de los migrantes, fortaleciendo la capacitación de las autoridades, fomentando la cultura de la denuncia y ampliando la cooperación y corresponsabilidad entre autoridades, organizaciones civiles y organismos internacionales; 3) contribuir a la seguridad en la región, mejorando el control y verificación de la estancia autorizada de extranjeros y combatiendo el tráfico y trata de migrantes, especialmente mujeres y menores; fortaleciendo el intercambio de información sobre delincuencia organizada y pugnando contra la corrupción de las autoridades migratorias; 4) actualizar la gestión de los flujos modernizando los sistemas de control y registro y la legislación migratoria, atendiendo las particularidades del fenómeno en la región. Para cada línea estratégica se establecieron objetivos generales y específicos, así como programas, proyectos y acciones concretos.

En su primera línea estratégica, si bien la *Propuesta* destaca la existencia de un mercado laboral que demanda trabajadores centroamericanos, particularmente guatemaltecos, delimita expresamente su movilidad tanto en el espacio geográfico como en los sectores económicos de ocupación y la temporalidad de su estancia, circunscribiendo sus desplazamientos a las entidades fronterizas del sur de México (Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo), a labores en agricultura, construcción y servicios, y a la categoría de trabajadores temporales. Las restricciones a la internación laboral de extranjeros por la frontera sur y a su movilidad en las entidades del sureste mexicano establecidas en contratos laborales de carácter temporal en sectores específicos pasaron a formar parte del *Plan de reordenamiento de la frontera sur* contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 de la presente administración federal, según referimos a continuación.

## Los trabajadores temporales internacionales en la frontera sur mexicana

A lo largo del siglo XX, los trabajadores guatemaltecos cruzaban la frontera hacia México sin ningún control por parte de las autoridades migratorias. Durante la década de los años 1980, el conflicto armado en Centroamérica y la consecuente salida de refugiados hacia México como lugar de destino o espacio de tránsito hacia Norteamérica, motivaron la atención de las autoridades mexicanas a los flujos de refugiados, trabajadores transfronterizos y migrantes en tránsito, especialmente aquellos procedentes de Guatemala.<sup>5</sup> En consecuencia, la formulación de lineamientos de política de aquellos años consideró tanto a los refugiados como a los trabajadores y migrantes temporales y permanentes y, debido a que encontró resistencia inicial de los empleadores, las autoridades migratorias emprendieron negociaciones directas con las organizaciones de productores para convencerles de las ventajas de regular condiciones de trabajo y de estancia claramente definidas. Entre los resultados, además del proceso de documentación, se construyeron albergues para alojamiento y estancia temporal de los trabajadores.

Con objeto de documentar a los trabajadores agrícolas guatemaltecos que laboraban en Chiapas, en 1997 se creó la *Forma migratoria de visitante agrícola* (FMVA). Hasta esa fecha, las autorizaciones laborales se gestionaban a través permisos colectivos concedidos a los empleadores. A partir de ese año, en el marco del “Programa de documentación migratoria de los trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos”, con la finalidad de prevenir abusos y ofrecer mejores condiciones a los trabajadores, las autoridades mexicanas decidieron cambiar el procedimiento y emitir permisos individuales.<sup>6</sup> El nuevo procedimiento formalizaba responsabilidades de todos involucrados: autoridades migratorias, empleadores, trabajadores e incluso reclutadores, pues los productores además de solicitar a las autoridades migratorias permiso para la internación de los trabajadores, debían autorizar de manera explícita y formal a sus reclutadores, en tanto intermediarios a su servicio.

---

<sup>5</sup> Hugo Ángeles Cruz, “Características de los trabajadores agrícolas guatemaltecos en México”, en *Flujos migratorios en la frontera Guatemala-México*. México, COLEF-INM, 2009.

<sup>6</sup> Manuel Ángel Castillo, *op. cit.*

En su momento, ese programa de documentación de trabajadores agrícolas temporales fue considerado un resultado positivo de una política de apertura migratoria que les proporcionaba seguridad jurídica y de tránsito, y beneficiaba tanto a empleadores como a trabajadores. Años después, una evaluación del Programa señaló diversidad de problemas, entre ellos, la incorrecta coordinación entre autoridades mexicanas y guatemaltecas, una inadecuada gestión de la documentación, omisiones en los registros de ingreso y retorno, negligencia y abusos por parte de contratistas y empleadores, así como abusos y actos de corrupción por parte de autoridades migratorias, policíacas y militares.<sup>7</sup>

Como resultado de la ampliación sectorial y geográfica del mercado laboral y de la paralela expansión de la movilidad de los centroamericanos más allá del territorio chiapaneco –apoyada por las redes sociales que los jornaleros guatemaltecos fueron tejiendo por cientos de años desde la región del Soconusco y que en la década de los años 1980 se fueron extendiendo hacia Campeche y Quintana Roo por los refugiados asentados en esas entidades–, y en el marco del *Plan de reordenamiento de la frontera sur* contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, las autoridades migratorias mexicanas hicieron esfuerzos por facilitar, regularizar y documentar dos tipos de flujos: los de visitantes locales residentes en los departamentos fronterizos guatemaltecos y los de trabajadores fronterizos temporales, procesos que referimos a continuación.

En junio del año 2000, a partir del reconocimiento de la intensificación de la movilidad transfronteriza entre México y Guatemala, ocasionada por relaciones familiares de sus residentes y los intercambios comercial, cultural y turístico de sus habitantes, las autoridades mexicanas establecieron un Acuerdo para facilitar los desplazamientos de los visitantes locales guatemaltecos residentes en los departamentos fronterizos de San Marcos, Huehuetenango y Quetzaltenango. En mayo de 2006 esta prerrogativa se extendió a los residentes de los departamentos guatemaltecos de Quiché, Petén y Retalhuleu. En marzo de 2008, la *Forma migratoria de visitante local (FMVL)*, con una vigencia de cinco años, se extendió al departamento guatemalteco de Alta Verapaz, permitiendo las visitas hasta por tres días a las poblaciones fronterizas mexicanas de Chiapas, Tabasco y Campeche que se encuentran localizadas en un rango de 100

---

<sup>7</sup> Daniel Cortez Pérez, *op. cit.*

kilómetros respecto a la frontera entre los dos países. La FMVL también permite a sus beneficiarios adquirir valores, bienes muebles y realizar depósitos bancarios, y en el caso de los menores de edad acceder a planteles educativos. Entre sus restricciones, no permite trabajar ni adquirir bienes inmuebles. Vale la pena mencionar que esta forma migratoria sustituyó al “pase local” que las autoridades de Guatemala expedían a sus nacionales para internarse en las poblaciones fronterizas mexicanas.<sup>8</sup>

Respecto a los trabajadores fronterizos temporales, en el Acuerdo de marzo de 2008 para facilitar su internación, por una parte, el estado mexicano reconoció su aportación laboral al considerar que guatemaltecos y beliceños se emplean en “actividades económicas insuficientemente cubiertas por mexicanos, beneficiando el desarrollo de los estados fronterizos del sur del país”; por otra, subrayó la necesidad de atender la situación de vulnerabilidad de quienes trabajaban sin documentos migratorios. En atención a ello y con la finalidad de regular el flujo y la estancia legal, ordenada y segura de estos trabajadores temporales no inmigrantes, se estableció la *Forma migratoria de trabajador fronterizo* (FMTF) que permite a guatemaltecos y beliceños desempeñar actividades laborales a condición de que existe una oferta de trabajo por empleadores mexicanos en los estados de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche. La FMTF sólo tiene vigencia de un año, y el Acuerdo también establece las obligaciones de los empleadores. Este documento migratorio, substituyó la *Forma Migratoria de Visitante Agrícola* (FMVA) que se utilizaba desde 1997 y que sólo permitía laborar en el sector agrícola en el estado de Chiapas. De esta forma, la legislación mexicana amplió geográfica y sectorialmente la movilidad de los trabajadores fronterizos no inmigrantes mayoritariamente procedentes de Guatemala, aunque formalmente incluye también a los nacionales de Belice, en respuesta a extensión de la demanda del mercado laboral en las entidades de su frontera sur y de la oferta creciente de trabajadores guatemaltecos.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo que tiene por objeto establecer las reglas conforme a las cuales se otorgarán facilidades migratorias a los visitantes locales guatemaltecos”, *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 12 de marzo de 2008.

<sup>9</sup> Secretaría de Gobernación, “Acuerdo que tiene por objeto establecer facilidades en la internación de nacionales guatemaltecos y beliceños que pretenden desempeñarse como trabajadores fronterizos temporales en las entidades federativas de Chiapas, Quintana Roo, Tabasco y Campeche de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, miércoles 12 de marzo de 2008.

Vale la pena mencionar que estos Acuerdos tuvieron como antecedente la *Propuesta de política migratoria integral en la frontera sur de México* basada en un conjunto de estudios y diagnósticos realizados por el Centro de Estudios Migratorios del Instituto Nacional de Migración en colaboración con instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales, en los que se entrevistaron a trabajadores temporales, empresarios, empleadores y asociaciones patronales, funcionarios públicos y oficiales de migración mexicanos y representantes consulares de Guatemala y El Salvador, así como las aportaciones expresadas por esos mismos actores sociales en tres foros realizados a lo largo del año 2005.

## **Reflexión final**

Entre los aciertos de la política migratoria mexicana en su frontera sur, dos procesos que encomió Manuel Ángel Castillo, refiriéndose al “Programa de documentación migratoria de los trabajadores agrícolas temporales guatemaltecos” y al avance logrado en 1997 con la expedición de la credencial denominada *Forma migratoria de visitante agrícola*, continúan vigentes; razón por la cual no sólo reproducimos textualmente sus palabras, sino que destacamos su pertinencia entonces y ahora.

“En el plano legal, se han dado pasos significativos en el orden interno, en dirección a adecuar los marcos jurídicos de la legislación mexicana a las situaciones emergentes y cambiantes. ... también se ha avanzado al instrumentar mecanismos de regularización, como es la documentación de los trabajadores temporales. Sin embargo, el desarrollo de una política integral en materia de autorización de la presencia de trabajadores extranjeros debe trascender el marco estrictamente regulatorio de su admisión, tránsito, permanencia y retorno. Deben considerarse las medidas adecuadas que protejan el pleno goce de sus derechos, lo cual significa la actuación oportuna y apegada a derecho –incluyendo la observancia de los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno mexicano– por parte de las autoridades laborales, así como las responsables de políticas sociales, como es el caso de la salud y la educación. Los pasos dados hasta ahora, sobre todo en materia de documentación, son ejemplares, pero hay que tener en cuenta que la gestión de los derechos de los connacionales –la otra vertiente necesaria de la política integral hacia la migración– también tiene como contraste la coherencia que se logre establecer en el tratamiento que se otorga a la población extranjera en el territorio nacional.

“Las experiencias descritas... también muestran... la importancia de contar con bases sólidas de conocimiento de los fenómenos sociales con el propósito de emitir legislación apropiada y formular políticas adecuadas. La conformación de una sensibilidad social y la generación de una opinión pública favorable requieren el reconocimiento objetivo de la naturaleza de las migraciones y su

contribución al desarrollo regional. Los logros alcanzados en los procedimientos de registro y en la formulación de política han provenidos en buena medida de resultados de investigación, de calidad y rigor provenientes del entendimiento y la interacción de académicos e instituciones públicas. Por consiguiente, debiera promoverse y apoyarse la investigación conjunta y coordinada, como una forma de orientarse hacia una mejor comprensión de las realidades fronterizas”.<sup>10</sup>

Aun queda mucho por hacer en el marco de las otras líneas estratégicas, especialmente en torno a la protección y respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores temporales, el combate a la corrupción de las autoridades migratorias y policíacas y a la delincuencia organizada. Sin embargo, reconocer los aciertos de lo logrado es también un avance esencial.

---

<sup>10</sup> Manuel Ángel Castillo, *op. cit.*