



Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO

LOS TRABAJADORES INDOCUMENTADOS EN EL
MERCADO DE TRABAJO NORTEAMERICANO

T E S I S

Que para obtener el Título de

LICENCIADO EN DERECHO

P r e s e n t a

JOSE ALBERTO AYALA BELLO



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LOS TRABAJADORES INDOCUMENTADOS EN EL MERCADO DE TRABAJO NORTEAMERICANO

I N D I C E

	<u>HOJA</u>
PROLOGO	1
<u>CAPITULO PRIMERO</u>	
Desarrollo Histórico en el Area Fronteriza	2
I.- Antecedentes Históricos	3
a) Primera Etapa	3
b) Segunda Etapa	6
c) Tercera Etapa	8
d) Historia y Crecimiento del Programa Industrial y Fronterizo (PIF)	9
II.- Concepto y Causas de la Inmigración Mexicana	14
a) La Emigración Documentada	15
b) La Emigración Indocumentada	15
<u>CAPITULO SEGUNDO</u>	
III.- Convenios entre México y Estados Unidos Sobre Traba <u>j</u> dores Migratorios Mexicanos	16
a) 1943 - 1946. Trabajadores Mexicanos no Agrícolas a los Estados Unidos	17
b) Ley Pública 78 de 1951 y los Braceros Mexicanos.	21
c) Convenios México-Estados Unidos Sobre Trabajado- res Agrícolas Mexicanos (Braceros) de 1942-1964.	24

d) La Emigración e Inmigración en el Marco
Jurídico 28

CAPITULO TERCERO

IV.- La Emigración Indocumentada en los Debates del
Congreso en los Estados Unidos 38

a) Acción Legislativa Norteamericana Sobre
Inmigrantes Indocumentados desde 1970 39

b) Acción Legislativa Sobre Inmigración en el
92° Congreso 40

c) Acción Legislativa Sobre Inmigración en el
93° Congreso 42

d) El Proyecto de Ley Rodino en el 94° Congreso ... 43

e) El Proyecto de Ley Rodino en el 94° Congreso ... 45

a) Argumentaciones a favor de Proyecto de
Ley Rodino 48

b) Argumentación en contra del Proyecto de
Ley Rodino 50

f) Posición de los Estados Unidos 52

g) Posición de México 54

h) Propuesta Simpson-Mazzoli 57

i) Las Cartas Silva 64

CONCLUSIONES 70

BIBLIOGRAFIA 73

PROLOGO

Al adentrarse a un tema tan actual como lo es la emigración indocumentada o ilegal, representa estar en contacto con gente de todos los niveles sociales, que por no conocer la realidad de cómo son tratados y explotados nuestros paisanos en otro país, que tienen que adaptarse a un medio geográfico distinto, con idiomas y costumbres diferentes y - lo que es de mayor importancia, que son las condiciones inhumanas a - que son sometidos, por una calidad migratoria de "ILEGALES".

Aunque en un principio se prefirió la mano de obra mexicana documentada , sobre la asiática, siempre se ha preferido la mano de obra de mexicanos ilegales o indocumentados por rápida disponibilidad, en grandes volúmenes, que no llegan con el fin de arraigarse o de residir en los Estados Unidos, que son deportados en el momento en que ya no son necesarios o que por haberse terminado el trabajo agrícola siendo en la mayoría de los casos, el mismo patrón el que hace la denuncia ante las autoridades de migración, de que se encuentran trabajadores mexicanos indocumentados laborando.

Este ensayo, además de ser tesis para obtener la Licenciatura, preten de crear y hacer que cualquier gente tenga acceso al presente, adquiera conciencia sobre las verdaderas condiciones a que son sometidos -- los indocumentados.

Por otra parte ante la pasividad del gobierno mexicano, por tratar de arraigar a los indocumentados mexicanos en sus lugares de orígenes, - por lo que nosotros los mexicanos debemos tener conciencia, que ante un mayor crecimiento económico aquí y en los Estados Unidos, corresponde un mayor número de mexicanos emigrantes, por lo que debemos dar una pronta solución, a este problema de derecho internacional público de nuestros trabajadores emigrantes.

CAPITULO PRIMERO

DESARROLLO HISTORICO EN EL AREA FRONTERIZA

LOS TRABAJADORES INDOCUMENTADOS MEXICANOS EN EL MERCADO DE TRABAJO
NORTEAMERICANO

CAPITULO PRIMERO

DESARROLLO HISTORICO EN EL AREA FRONTERIZA

I.- Antecedentes Históricos :

a) Primera Etapa : Es la comprendida de 1836 a principios de este siglo. "Citando la tipología de Raúl A. Fernández, esta etapa se caracteriza por un choque directo entre los diferentes sistemas económicos. Durante los períodos de la dominación española, debemos considerar a la economía como una variante del feudalismo"¹

Esto se hace evidente en los términos de relaciones de clases -- (básicamente entre peones o trabajadores y patronos); en términos de varios sistemas de renta de tierra, y en términos de los patronos, de dominio económico en las relaciones sociales de los latifundistas.

Los choques y los conflictos con el sistema capitalista americano, se presentan antes de 1836 en formas variadas, el advenimiento de la circulación de mercancías dentro de los Estados Unidos, atrajo a mercaderes variados al área fronteriza menos desarrollada, a través del camino a Santa Fé y por mar por la Costa de --- California.

(1).- Conferencia dictada por el DR. DAVID N. COOPER, Profesor de Educación Laboral en la Universidad de Connecticut el 2 de febrero de -- 1983 en la E.N.E.P., Acatlán, México.

El aumento de la división social del trabajo, dentro de las ex-- colonias americanas llevó a los tratantes de pieles, a los busca-- dores de oro y plata y a otros negociantes por los ríos y monta-- ñas del área. Por último, aunque no menos importante con el ini-- cio de grandes ciclos de depresión económica en los Estados ---- Unidos, se atrajeron inmigrantes a estos territorios, que aún no pertenecían a los Estados Unidos de Norteamérica.

"Hasta el inicio de la guerra de 1848, la frontera económica, se había localizado cerca de lo que el Tratado de Guadalupe Hidalgo, de fecha 2 de febrero de 1848, establecería como la frontera in-- ternacional oficial. Este tratado consigna el desmembramiento a México de más de la mitad de su territorio, constituido por los Estados de Texas, California, Arizona, Colorado y Nuevo México, que a partir de ese momento pasaron a formar parte de la Unión - Americana"²

A través de variados tecnicismos legales, numerosos terratenien-- tes mexicanos, españoles y norteamericanos, perdieron sus propie-- dades por fraude, por la falta de reconocimientos de títulos de propiedad españoles y por costos legales. Además, aquéllos te-- rratenientes que sobrevivieron a las batallas, quedaron expues-- tos a competir con compañías en vías de llegar a ser transnacio-- nales agrícolas.

La nueva frontera internacional no evitó el contacto económico y el conflicto, se dieron perturbaciones a lo largo de la frontera, debido a la zona libre que el mismo gobierno mexicano estableció en el área, en respuesta a un decreto de los Estados Unidos ----

(2).- Revista del Centro de Relaciones Internacionales, LA POLITICA - EXTERIOR DE MEXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS FRENTE AL PROBLEMA DE LOS TRA-- BAJADORES MIGRATORIOS, Edit. UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y - Sociales, Vol. VI, Núm. 20, Pág. 18, 1978.

dictado en 1852, que permitía que la mercancía extranjera importada a los Estados Unidos, se enviara libre de impuestos de tráfico, a través de rutas específicas a México.

Debido a que las causas comerciales en ambos lados de la frontera, le daban preferencia a los bienes de consumo extranjeros, lo que trajo como consecuencia que el gobernador de Tamaulipas, estableciera lo que más tarde se conocería como la Zona Libre.

La Zona Libre pretendía cambiar el curso del flujo de contrabando hacia México.

El contrabando que se desarrolló en la frontera en los años de 1860-70-80, se le imputó al establecimiento de la Zona Libre, la existencia de la Zona Libre se concretó a las incursiones ganaderas (*Cattle raids*) en ambos lados de la frontera, a las degradaciones de indígenas, así como a la acción militar llevadas a cabo por ambos países, incluyendo desde luego las numerosas incursiones de las tropas norteamericanas en México, la eventual disminución de la tensión en el área se debió a la decisión del gobierno de Porfirio Díaz, que facilitó la inversión económica en nuestro país.

"Al tiempo que el suroeste de los Estados Unidos aumentaba la necesidad de fuerza de trabajo, en México los campesinos eran expulsados por el deterioro de las condiciones de vida imperantes durante la administración de Porfirio Díaz"³

(3).- MORALES PATRICIA, INDOCUMENTADOS MEXICANOS, Edit. Grijalbo, S.A. Primera Edición, México, D.F., 1982.

b) Segunda Etapa : "Se formó por medio del gran desarrollo de -- la producción industrial capitalista del norte y a través de un proceso gradual de penetración económica norteamericana al -- sur de la frontera. Los grandes latifundios españoles en las -- áreas fronterizas quedaron intactos en su mayor parte, y por lo tanto, fueron de gran importancia en el desarrollo de las compañías transnacionales agrícolas"⁴

La fuerza de trabajo disponible, fué aquélla que quedó de los -- restos del sistema feudal ya casi desaparecido. El desarrollo -- capitalista en los estados del suroeste de los Estados Unidos, -- dió lugar a uno de los movimientos migratorios en masa jamás registrados, llegando gente de México, de Centro y Sudamérica, este movimiento incluyó en un principio, la importación de chinos y después de japoneses y filipinos, principalmente para la cosecha y la construcción de vías de ferrocarril.

Sin embargo los asiáticos acudieron sólo durante muy poco tiempo una vez que el gobierno de los Estados Unidos comprendió que se quedarían a vivir en los Estados Unidos debido a la distancia física de sus lugares de origen, lo que provocó que después de acumular sus ahorros, estos se establecían en pequeños ranchos de su propiedad, o lo que era peor, que emigraban a las grandes ciudades en donde se convertían en gentes de negocios.

Dada la gran necesidad de trabajo barato, se prefirió el inmigrante mexicano por sus cualidades superiores, además de su disponibilidad en grandes masas y de su regreso a México en cuanto terminaba la temporada.

(4).- HANSEN ROGER D., LA POLITICA DEL DESARROLLO MEXICANO, Edit. --- Siglo XXI, Octava Edición, México, 1978, Páginas 20 y 55.

Desde el punto de vista de las compañías transnacionales de agricultura, debe hacerse una diferencia entre los inmigrantes documentados e indocumentados. Aunque la inmigración documentada mexicana se prefirió a la asiática debido a la gran disponibilidad se prefirió sobre todo a la inmigración indocumentada; ya que estos se encontraban a merced de las autoridades de inmigración en el momento en que ya no eran necesarios.

Estos inmigrantes mexicanos indocumentados, no requerían de educación, capacitación, ni de servicios sociales, excepto cuando se encontraban trabajando.

Debido a su estado ilegal, los indocumentados mexicanos, podrían ser empleados "leales y muy trabajadores".

Sería equivocado presuponer que la mayor parte de la inmigración mexicana era ilegal.

El programa de los "Braceros", es un ejemplo famoso que cumplió con las necesidades de la agricultura en el suroeste, a través de un sistema legalizado de trabajo por contrato.

La mayor inmigración de México se dió durante 1910-1930 y ha aumentado de nuevo durante los últimos veinte años.

Durante la última parte del Siglo XIX, las compañías norteamericanas adquirieron enormes parcelas de tierra en Mexicali.

Las compañías ganaderas y mineras llegaron a penetrar hasta los estados de Sonora y Sinaloa, los proyectos de irrigación dieron en gran escala, los carros frigoríficos de ferrocarril, y desde luego, los ferrocarriles que lograron que la agricultura y la minería, fueran actividades sumamente lucrativas y además promoviendo una expansión aún mayor.

Después de la caída de la Dictadura de Díaz se promulgaron acuerdos, prohibiendo la tenencia de la tierra, por parte de extranjeros en el área de la frontera mexicana y a esto siguió la expansión de empresas norteamericanas y el desarrollo de una política nacionalista.

Las empresas norteamericanas no se rindieron a las fuertes presiones, que les causó la Revolución Mexicana entre 1911 y 1920. Las empresas norteamericanas jugaron un papel decisivo en su desenlace, llevando alimentos, caballos y bienes al otro lado de la frontera, a favor de aquéllos intereses que fueran favorables a las empresas, o negocios norteamericanos.

La economía del área fronteriza cambió a paso rápido durante esta segunda etapa, el tremendo incremento en la población, en los nuevos centros urbanos a lo largo de la frontera, creó una distancia entre el creciente desarrollo y la necesidad de servicios sociales y la posibilidad de proporcionarlos por parte de las pequeñas ciudades.

Asimismo, puso en escena un creciente problema de desempleo no sólo en los municipios, sino también en las áreas rurales, en donde las transnacionales habían hecho grandes inversiones en el cultivo de vegetales de invierno.

c) Tercera Etapa : "La frontera internacional se ha vuelto im--
procedente en ciertos casos, ya que se ha efectuado un cam--
bio acelerado, para acompañar el ascenso meteórico de la corpora--
ción multinacional.

Un sello de este ascenso en un proceso continuo, ha sido un virtual éxodo masivo de industrias de trabajo intensivo de los países desarrollados, hacia los menos desarrollados.

La corporación multinacional ingresó al área fronteriza, bajo -- los auspicios del Programa Industrial Fronterizo (PIF), que esta -- ban operando totalmente en el año de 1967"⁵

El papel galante que se suponía debía desempeñar la corporación multinacional, apuntaba a aliviar el desempleo difundido a lo -- largo de la frontera entre México y los Estados Unidos.

Sin embargo después de muchos años el efecto neto del programa, fue reforzar el estereotipo de la ciudad fronteriza. El área -- fronteriza actual, todavía está caracterizada por un rápido cre-- cimiento de la población, crecimiento urbano, alto nivel de de-- sempleo y pobreza extrema.

Los perfiles económicos de estas ciudades todavía están conforma -- das, por el influjo de las industrias norteamericanas y en menor grado la japonesa el movimiento turístico hacia México, la expor -- tación de verduras hacia el norte, el contrabando en ambas direc -- ciones y el tráfico de drogas y prostitución. Estos elementos -- sólo pueden servir para intensificar la disolución social y los problemas personales de este ambiente tan difícil.

d) Historia y Crecimiento del Programa Industrial Fronterizo (PIF)

Uno de los primeros movimientos de alto nivel para el Progra -- ma Industrial Fronterizo, se presentó en 1964, por medio de ---- Antonio Bermúdez, un residente local de Ciudad Juárez.

Antonio Bermúdez había creado una excelente reputación como anti -- guo dirigente de PEMEX y también como cabeza de PRONAF; el Progra -- ma Nacional Fronterizo, que precedió el PIF proporcionó algo a la

(5).- MORALES PATRICIA, INDOCUMENTADOS MEXICANOS, Edit. Grijalbo, S.A.,

infraestructura a las áreas en la frontera, en lo que se refiere a electricidad, agua, caminos pavimentados, algunos edificios y - parques industriales.

Bermúdez ordenó un estudio a la compañía Arthur D. Little, una de las mejores compañías consultoras internacionales de los Estados Unidos, sobre el potencial para atraer a la industria a Ciudad - Juárez. El reporte resultante aludió a la formación de un Programa Industrial Fronterizo, y su autor Richard Bolin, se convirtió en una de las principales figuras para la promoción del ensamblaje en el extranjero, tanto en México como internacionalmente"⁶

Fuera de promover un número de actividades que no se permitían - legalmente en los Estados Unidos, tales como : apuestas, prostitución, y en alguna época los "divorcios rápidos", la frontera no ofrecía ninguna atracción especial para el turista.

Después de cuatro años de este programa (PNF), el gobierno mexicano trató de deshacerse de la industria de los divorcios rápidos, puesto que era demasiado poco digna, y por lo tanto y junto con el advenimiento de los divorcios más sencillos en los Estados Unidos, se perdió uno de los mayores incentivos turísticos de -- las ciudades fronterizas mexicanas.

El golpe decisivo para el área de la frontera, fué la terminación del programa de los "Braceros", por parte de los Estados Unidos - en 1964.

(6).- Conferencia dictada por el DR. DAVID N. COOPER, Profesor de Educación Laboral en la Universidad de Connecticut, el 9 de febrero de -- 1983 en la ENEP, Acatlán, México.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, este programa lo -- han utilizado los negocios agrícolas de los Estados Unidos, para importar trabajadores mexicanos como fuerza de trabajo.

Siendo que la AFL-CIO (Federación Americana del Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales de los Estados Unidos), atacaba - el programa cada año por su impacto en los salarios norteamericanos, este programa tuvo que terminarse, lo que provocó una crisis inmediata para decenas de millares de trabajadores mexicanos, que anteriormente podían entrar en los Estados Unidos como "braceros".

El gobierno mexicano esperaba que la mayoría de los "braceros", se quedaran en la frontera, ya que con esto se podría exacerbar, la ya delicada situación de empleo y la débil economía de las -- ciudades fronterizas.

El reporte de la A. D. Little, estudió para describir a Ciudad - Juárez, pero aplicable fácilmente a toda la zona fronteriza, enu- meraba como principal atracción, la disponibilidad de una gran - cantidad de mano de obra de bajo costo, y el flujo continuo de - emigrantes al interior del país, donde los salarios mínimos eran más bajos.

Entre las atracciones para la industria norteamericana, se des- cribían los bajos costos de transporte, la fácil supervisión des- de las oficinas principales de las transnacionales norteamericanas, y la cercanía a los Estados Unidos, para la ingeniería y pa- ra los hogares de los ejecutivos.

Por otra parte el reporte recomendaba, la creación de "zonas ma- nufactureras-vinculadas", en donde operarían "plantas gemelas", exentas de los impuestos mexicanos sobre importaciones y exporta- ciones. Con la excepción de la prohibición eventual de produc- tos de maquilación hacia el mercado mexicano, estas propuestas -

se convirtieron en la esencia del Programa Industrial Fronterizo.

Los posibles candidatos para el programa, fueron las industrias del vestido, electrónica, calzado, productos de madera, de piel y pequeña maquinaria.

Dentro de los seis primeros meses del régimen de Díaz Ordaz, --- Campos Salas, Secretario de Industria y Comercio del nuevo Presidente; realizó una visita a las plantas de ensamblaje en el ---- Lejano Oriente. En mayo de 1965, anunció la creación de un programa similar para el área de la frontera norte de México, como después explicaría : "nuestra idea, es crear y ofrecer una alternativa diferente a Hong Kong y Puerto Rico para la empresa libre"

Antes de que el programa se iniciara, fue necesario obtener el - apoyo del gobierno de los Estados Unidos.

El Presidente Lyndon Johnson ordenó un informe confidencial al - embajador ante México Harry Turkel, acerca de las soluciones potenciales al alto nivel de desempleo en las áreas fronterizas.

El reporte de Turkel de 1967, sugería la posibilidad de crear -- parques industriales binacionales, justo en el área, en donde el lado mexicano se encargaría de la labor de ensamble, mientras -- que el lado norteamericano haría el trabajo más técnico, el control de calidad, el mantenimiento de maquinaria, etc., el Presidente Johnson también tomó un interés personal más directo en el programa, intercediendo para detener la oposición al programa -- dentro de la AFL-CIO de Texas, lo que fue poco exitoso.

También se ha dicho que el Programa Industrial Fronterizo, se -- implementó como un compromiso diplomático entre México y los --- Estados Unidos, en pago al acceso que tenían las multinacionales norteamericanas, a la mano de obra barata en México, el gobierno

de los Estados Unidos estaría de acuerdo en mantener el sistema de "Tarjeta verde", para trabajadores emigrados y no impediría energicamente el flujo de trabajadores indocumentados hacia los Estados Unidos, después del programa de braceros, esto mantendría la válvula de seguridad de México de emigración, hacia los Estados Unidos y también garantizaría éxitos diplomáticos menores.

El inicio de la fuerte oposición del movimiento laboral norteamericano ante el advenimiento de las plantas "fugitivas", tuvo su origen con la fundación del Programa Industrial Fronterizo.

En 1967 un alto funcionario administrativo en el régimen de Johnson, admitió que la fuerza de trabajo tendría que ser pacificada en cuanto a este problema. Para 1969 el Consejo Ejecutivo del AFL-CIO (Federación Americana de Trabajo-Congreso de Organizaciones Industriales), que es la Federación laboral más antigua y poderosa de los Estados Unidos, pronunció una serie de sentencias en contra de las operaciones de ensamble fuera de las fronteras en general y en contra del Programa Industrial Fronterizo en especial.

La AFL-CIO, exigió que el Congreso revocara las secciones 806.30 y 807.00 de la lista de aranceles, que se impusieran impuestos sobre las importaciones que entran al país, al amparo de estas secciones.

Estas secciones eximen de impuestos al valor agregado, a los componentes producidos en los Estados Unidos, cuando estos se ensamblan en productos terminados en plantas de ensamble fuera de la frontera.

Con muchos de los primeros problemas organizativos, de inicio del programa y aligerados significativamente y con un ambiente -

político positivo por parte de México, el Programa Industrial -- Fronterizo creció rápidamente. En 1971, el gobierno mexicano -- amplió el programa de 20 kilómetros de la frontera con los ---- Estados Unidos, a 20 kilómetros con todas las fronteras de ---- México.

En 1972, el programa se abrió al interior en el segundo trimes-- tre de 1974, alrededor de 467 maquiladoras estaban operando, em-- pleando a más de 80,000 personas, ambas cantidades casi cuatro - veces el nivel de 1970, cinco mil de estos empleos se encontra-- ban en el interior de México.

A principiso de este año (1983), hay 129,000 mexicanos empleados en 627 maquiladoras en el programa, las operaciones con maquila-- doras han sobrepasado al turismo, como la segunda fuente más im-- portante de intercambio con el extranjero.

Claramente, tanto las multinacionales como las pequeñas indus--- trias norteamericanas han encontrado en la mano de obra mexicana una fuente muy significativa, de recursos abundantes para lograr operaciones beneficiosas.

II.- Concepto y causas de la inmigración Mexicana :

Las diferencias económicas, sociales y políticas entre los pue-- blos han sido los motivos de las grandes emigraciones humanas.

Según el Dr. Francisco Calvo, afirma que se empieza a ser - emigrante cuando las causas que finalmente determinan la emigra-- ción empiezan a ser evidentes para un sujeto, o un grupo social determinado, y con ello empiezan a ser evidentes o a tomar cuer-- po los proyectos de cambio de residencia en la esperanza de supe-- rar los siempre acusiantes problemas que entonces tiene plantea-- dos.....

A partir de aquí el emigrante, tendrá por un parte, que hacer --- frente a su condición o calidad de extranjero en un medio extraño, difícil y hostil con idioma y costumbres diferentes a las -- propias, en condiciones materiales, mentales y sociales muy precarias, por lo general estas gentes tratan de acompañarse de --- otras personas con sus mismos problemas, o solos.

La emigración colectiva es de gran importancia y si a esta se integra el núcleo familiar, lo es aún más.

Por lo anteriormente expuesto, podemos afirmar que la emigración es de dos tipos :

A) La emigración documentada o legal :

Se refiere principalmente a trabajadores o campesinos de las naciones vecinas, los cuales regresan a su país de origen, - después de un tiempo determinado.

B) La emigración indocumentada o ilegal :

Se refiere a la internación de trabajadores a otro país, sin que exista documento que ampare dicha internación, por lo que es preferida, debido a lo barato que se paga la fuerza de trabajo o mano de obra, y porque puede intervenir la autoridad - de migración, cuando ya no les sea útil la mano o fuerza de - trabajo, por haberse terminado la temporada y así expulsarlos del país.

CAPITULO SEGUNDO

CONVENIOS ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS SOBRE TRABAJADORES
MIGRATORIOS MEXICANOS

CAPITULO SEGUNDO

III.- Convenios entre México y Estados Unidos sobre Trabajadores Migratorios Mexicanos

a) 1943 - 1946 Trabajadores Mexicanos No-Agrícolas a los Estados Unidos :

A fines de 1941, el Pacífico del Sur, solicitó mano de obra mexicana que se hiciera cargo del mantenimiento de sus instalaciones. Esta petición fue rechazada entonces por la Comisión -- de Empleo en tiempos de guerra (War Manpower Commission, WMC).

"Pero en la primavera de 1942 cuando la línea ferroviaria insistió en su demanda, esta dependencia gubernamental después de --- constatar la carestía de mano de obra doméstica, aprobó tal solitud y delegó al Consejo de Jubilación de Ferrocarriles ----- (Railroad Retirement Board) la autoridad para supervisar el programa de importación de trabajadores no-agrícolas"⁷

"Al requerimiento formal que hiciera ante el gobierno mexicano - el embajador Messersmith, el 29 de enero de 1943, para la firma de un acuerdo relacionado con la importación de trabajadores para los ferrocarriles, Ezequiel Padilla, contestó favorablemente el 3 de febrero, y después de las negociaciones relativas, el 29 de abril entró en vigencia el acuerdo. En los Estados Unidos -- tal acuerdo estuvo basado en la Previsión Núm. 9, Sección de la Ley de Inmigración de 1917"⁸

(7).- GALARZA ERNESTO, MERCHANTS OF LABOR, THE MEXICAN BRACERO STORY, 1942-1960, California, Edit. Mc Nally, 1974, Página 54.

(8).- YIRSTEIN PETER N., ANGLO OVER BRACERO: A HISTORY OF THE MEXICAN WORKER IN THE UNITED STATES, FROM ROOSEVELT TO NIXON, CALIFORNIA, -- EDITORIAL R & E. RESEARCH ASSOCIATES, SAN FRANCISCO, CA., 1977 Pag. 24.

Según sus términos, similares en lo fundamental a los estipulados en el convenio relativo a los trabajadores agrícolas, los mexicanos destinados al sector ferroviario estarían exentos del servicio militar norteamericano, se les garantizaría un trato no discriminatorio y quedaban amparados por la Ley Federal del Trabajo Mexicana, en su Artículo 29. Más tarde se estipuló también que los mexicanos no podrían desplazar a los trabajadores domésticos, ni afectar las tarifas de salarios vigentes o las condiciones de trabajo.

Los trabajos estarían escritos en inglés y español, y los Estados Unidos, representados por la WMC, tendrían que firmar un contrato con el trabajador mexicano y con el empresario, este último definido como "empresario no-agrícola". En el contrato individual de cada trabajador se especificaban los salarios, las condiciones de alojamiento y la atención médica que tenía derecho a recibir.

Se incluían en este acuerdo estipulaciones relativas a las condiciones de trabajo y a los salarios, que debían ser iguales a los de los trabajadores domésticos, nunca inferiores a 46 centavos por hora.

"Los trabajadores mexicanos podrían negociar colectivamente a través de su representante. En el contrato se garantizaba empleo en 90 por ciento del tiempo que, aunque no se especificaba en el acuerdo, amparaba un período de 6 meses. A menos que se renovara el contrato, lo cual era posible, la estancia de los trabajadores mexicanos más allá de los términos fijados en sus contratos en los Estados Unidos, era ilegal y se consideraba como una violación a las leyes de inmigración"⁹

(9).- MORALES PATRICIA, INDOCUMENTADOS MEXICANOS, EDITORIAL GRIJALBO, S.A., México, D.F., Primera Edición, 1982, Página 115.

Los ferrocarriles no tenían derecho a contratar mexicanos, a menos que se demostrara la disponibilidad de mano de obra doméstica y que el Servicio de Empleo de los Estados Unidos (United States Employment Service, USES), y el Consejo de Jubilación de Ferrocarriles (Railroad Retirement Board), no hubieran podido conseguirla. Efectivamente, no había quien quisiera hacer este trabajo a causa de los bajísimos salarios y las precarias condiciones laborales. Los directores regionales del Departamento de Trabajo reportaron índices asombrosos de rechazo por parte de los mismos norteamericanos a estos empleos.

El gobierno de los Estados Unidos firmaba un contrato con las compañías ferroviarias antes de contratar mexicanos, en el se estipulaba que no podían estas rechazar a los trabajadores una vez reclutados en México, y que debían hacer una tarjeta individual en la que se estableciera la ubicación específica del trabajador. Se garantizaba un pago extra por el trabajo que excediera de las 8 horas al día. Las compañías pagaban los gastos de transportación, aún si el trabajador quería regresar a su país antes, por enfermedad o inadaptación. Si la compañía fallaba en algo, el gobierno se haría cargo por el momento de los gastos del inmigrante, pero le demandaba después su reembolso al empresario con un interés anual del 6 por ciento.

Nuestro país dió por terminado el acuerdo en agosto de 1943, y exigía para continuarlos mejores salarios. Estos debían ser iguales a los de los trabajadores domésticos. En el acuerdo internacional no se establecían diferencias entre los salarios mexicanos contratados bajo sus términos y los de aquéllos que fueran contratados privadamente.

Otras causas de la terminación unilateral por parte del gobierno mexicano, fueron la imposibilidad de que los braceros ascendieran a trabajos mejor pagados, las deplorables condiciones habitacionales y la comida, las instalaciones sanitarias inadecuadas, lo peligroso del trabajo y la falta de protección laboral.

La suspensión del acuerdo duró tan sólo unos meses y en diciembre, ya renovado, los trabajadores mexicanos de la línea Pacífico del Sur en Live Oak, California, se fueron a la huelga porque eran transportados a sus trabajos y de regreso a los campamentos en camiones descubiertos, les daban "comida fría", y no contaban con instalaciones sanitarias ni calefacción en sus dormitorios. El gobierno de México logró el 1944 que el salario mínimo aumentara de 46 a 57 centavos la hora.

Con la rendición de Japón, el 14 de agosto de 1945, se dió por -- concluído este programa de importación de mano de obra mexicana para labores no-agrícolas, que dirigiera la WMC Churchill Murray, representante de la Comisión de Empleo en Tiempos de Guerra en México, el 16 de agosto recibió instrucciones para dar fin al reclutamiento y evitar que se firmaran nuevos contratos. Aquéllos mexicanos que ya hubieran firmado el suyo para esa fecha, podían ir a los Estados Unidos todavía, lo que significaba que sus contratos expirarían hasta febrero de 1946.

En México después de la nacionalización en 1937, de la mayoría de las compañías, el sistema de ferrocarriles se encontraba en total desorden; pero como sus vías eran de vital importancia para la exportación de nuestras materias primas hacia los Estados Unidos :

"Los gobiernos de México y los Estados Unidos de --- América celebraron, en noviembre de 1942, un arreglo mediante el cual una misión de expertos norteamericanos se ha trasladado al país y está inteligentemente colaborando, con los funcionarios de la República, - en la rehabilitación de nuestros ferrocarriles, que permita mejorar el movimiento de nuestras exportaciones"10

(10).- Informe Presidencial del 1° de septiembre de 1943, General --- Manuel Avila Camacho, Informes y documentos presidenciales, 1821-1966, Pagina 247.

Resulta contradictorio que, por una parte, México demandara a -- los Estados Unidos asistencia técnica y que, accediera a enviar a sus propios trabajadores, muchos de ellos ampliamente calificados, para llevar a cabo en territorio norteamericano justamente el que requería en sus instalaciones.

"Durante el programa sobre braceros 1942-1947, más de 200,000 mexicanos fueron a los Estados Unidos para participar en las labores agrícolas y 130,000 más llegaron contratados (1943-1946) para dedicarse al mantenimiento de sus instalaciones ferroviarias. Es imposible saber realmente cuántos ciudadanos nuestros participaron en el sistema económico norteamericano durante estos años de guerra, pues a partir de la firma del primer acuerdo, la inmigración mexicana no documentada se incrementó año con año"¹¹

b) Ley Pública 78 de 1951 y los Braceros Mexicanos :

Para principios de 1950 ninguna de las partes involucradas en el programa braceros, como se administró en 1948 y 1951, estaba satisfecha con él. Los empresarios agrícolas insistían en ubicar los centros de reclutamiento en las ciudades mexicanas fronterizas y el Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas Norteamericano, pedía la cancelación definitiva del programa porque -- estaba afectando seriamente las condiciones laborales internas. Por su parte, el gobierno de México manifestó también sus motivos de insatisfacción"¹²

"Al no estar regulado por el Gobierno de los Estados Unidos, el programa permitía la libre contratación, que los empresarios -- agrícolas habían aprovechado para "enganchar" trabajadores en la frontera, cuando el interés nacional era aliviar el problema del

(11).- CRAIG RICHARD B., THE BRACERO PROGRAM, Texas, Edit. University of Texas, Austin 1971, Página 70.

(12).- MORALES PATRICIA, INDOCUMENTADOS MEXICANOS, Edit. Grijalbo, S.A. México, D.F., Primera Edición, 1982, Página 128.

desempleo de la zona centro y sur del país, pero además, emigraban los trabajadores industriales del norte, quien eran necesarios a nuestra propia economía"13

Para sustentar algunos de los puntos acordados en la reunión con los representantes mexicanos se presentaron tres proyectos de ley principales. El senador Ellender, que lo introdujo como enmienda del Acta de Agricultura de 1949, el del diputado Poage, que era muy similar al anterior y el senador por Nuevo México, Dennis Chávez.

"Cuando comenzaron las discusiones el senador Chávez cuya iniciativa había sido derrotada, encabezó la oposición a la iniciativa del senador Ellender, argumentando que dejaba de lado el asunto de los trabajadores inmigrantes sin documentos.

Ellender contestó que en su iniciativa se incluía la prohibición de contratarlos y que de otra parte, el dictar medidas específicas contra el tráfico de trabajadores indocumentados resultaría una franca invasión a la jurisdicción de la Comisión Senatorial para asuntos judiciales. El gobierno de México insatisfecho con los términos actuales de los arreglos, había puesto como condición para renovar el acuerdo el que se tomaran medidas legislativas en contra del tráfico de trabajadores indocumentados"13

El Senado finalmente pasó la iniciativa del senador Ellender, incluyendo la definición de Poage sobre lo que era el trabajo agrícola y con una estipulación ambigua sobre los trabajadores sin documentos migratorios, que se convirtió en la Ley Pública 78, firmada por el Presidente Truman el 12 de julio de 1951.

(13).- OJEDA MARIO, ESTUDIO DE UN CASO DE DESCISION POLITICA: EL PROBLEMA NORTEAMERICANO DE IMPORTACION DE BRACEROS, México, Extremos de México, Colegio México, Centro de Estudios Históricos, Nueva Serie/14, 1971, Página 394.

Aunque la materia de la Ley Pública 78 en laboral, se resolvió -- legalmente como enmienda alta de Agricultura 1949.

"Agrega Ernesto Galarza que se requería una certificación de in-- disponibilidad de mano de obra nacional del Departamento de Trabajo para citar braceros, cuya presencia no debería tener efectos -- adversos obre las condiciones laborales de salarios de los trabajadores domésticos. Esta ley originalmente en vigor hasta el 3 -- de diciembre de 1953, fué objeto de nuevas extensiones : desde -- diciembre de 1955 hasta el 30 de junio de 1959 y diciembre de --- 1963"14

Una vez aprobada la Ley Pública 78, dieron comienzo las conversaciones relativas al acuerdo en la Ciudad de México el 17 de julio, que culminaron con la firma de un nuevo Convenio Bilateral sobre braceros, el 11 de agosto de 1951.

Este convenio permanecería en vigencia hasta el 11 de febrero de 1952 y toda la extensión o renegociación quedaba condicionada a la aprobación, en el Congreso de los Estados Unidos, de medidas -- muy concretas en contra de los "traficantes" de Trabajadores Indo cumentados, única cuestión que quedó pendiente en el acuerdo. No obstante, constituyó de alguna forma una victoria para el gobierno de México.

(14).- GALARZA ERNESTO M., TRABAJADORES MEXICANOS EN TIERRA EXTRAÑA, - México, D.F., Programas Agrícolas e Industriales de México, Publica--- ción Trimestral, Vol. X, Núm. 1-2, Enero, Marzo y Abril, Junio 1958, - Páginas 1 - 84.

c) Convenios sobre Braceros entre México y Estados Unidos
(1942 - 1964)"15

Agosto 4 de 1942 Primer acuerdo sobre importación norteamericana de mano de obra mexicana para la agricultura, entre los gobiernos de ambos países.

Febrero de 1943 México dá por terminado el acuerdo a causa de la discriminación padecida por sus trabajadores.

El 29 de abril se reanuda el acuerdo y se firma otro, sobre trabajadores no-agrícolas para los ferrocarriles.

El 12 de julio, México decide no enviar braceros a Texas, en agosto México dá por terminado el acuerdo sobre trabajadores para los ferrocarriles, por los bajos salarios que éstos reciben.

Mayo 30 de 1944 Primeras pláticas entre los dos países sobre el problema de trabajadores mexicanos indocumentados en suelo norteamericano.

Enero de 1945, Reunión bilateral para discutir el problema de mexicanos indocumentados : "Memorándum Conjunto de las Conversaciones".

Agosto 16, Terminación oficial del acuerdo sobre trabajadores mexicanos en los ferrocarriles.

Noviembre 15 de 1946, El Departamento de Estado Norteamericano notifica al gobierno de México su deseo de dar por terminado en noventa días el Acuerdo sobre Braceros.

Marzo 10 de 1947, Reanudación del Convenio sobre Braceros y Acuerdo Bilateral para legalizar a los indocumentados que se encontraran en los Estados Unidos. México accede a enviar braceros al -- Estado de Texas.

Septiembre 26, México decide nuevamente prohibir el envío de braceros a Texas.

Febrero 21 de 1948, Reanudación del Programa de Braceros, luego de su terminación en diciembre de 1947, termina la practica de legalizar indocumentados. El gobierno de Estados Unidos ya no es parte contratante. Ahora lo es el agricultor.

Agosto 2 y 3, Conversaciones secretas entre los dos países. Mayores concesiones de nuestro gobierno.

Octubre 13 al 23, Primer incidente en la frontera. A causa de -- las diferencias manifestadas en la negociación, el servicio de inmigración unilateralmente abre la frontera por El Paso a los trabajadores indocumentados. Allí los legaliza y distribuye en territorio norteamericano.

Octubre 18, México dá por terminado el convenio por no llegar a un acuerdo sobre cuestiones básicas.

Agosto 1° de 1949, Se firma un nuevo convenio sobre braceros. Se acuerda negar braceros a quienes emplearan mano de obra indocumentada : nuevamente se estableció la practica de legalización a indocumentados y México ya no puede prohibir el envío de braceros a Texas u otro estado.

Junio 3 de 1950, Truman firma la Orden Ejecutiva para la creación de la Comisión Presidencial sobre Trabajo Migratorio.

Julio 26, Nuevo acuerdo para no contratar trabajadores del interior de México y legalizar a los indocumentados en suelo norteamericano.

Enero-febrero de 1951, Bajo las presiones de los empresarios, el - gobierno norteamericano inicia las conversaciones para llegar a un nuevo acuerdo con México. Nuestro país insiste en la regulación - oficial del programa de gobierno a gobierno, supervisado por una - agencia federal.

Marzo 26, La comisión entrega su dictamen al Presidente Truman.

Agosto 11, Nuevo Convenio sobre Braceros, basado en la Ley Pública 78 y regulado por los gobiernos de ambos países, en vigencia hasta el 11 de febrero de 1952.

Marzo 20 de 1952, Aprobación de la Ley Pública 283 que establece - sanciones contra quienes empleen indocumentados. La "Texas Proviso" invalida el espíritu de esta Ley.

Junio 12, Reanudación del acuerdo sobre importación de trabajado-- res, en vigencia el 31 de diciembre de 1953.

Agosto de 1953, El procurador general, Herbert Brownell, realiza - un viaje de inspección a la zona fronteriza.

Enero 15 de 1954, Segundo incidente en la frontera. Las negocia-- ciones bilaterales quedan suspendidas y el 15 de enero los Departa mentos de Trabajo de Justicia y de Estado Norteamericano anuncian a nuestro país su intención de reclutar unilateralmente trabajado-- res mexicanos. Abren la frontera y llevan a cabo su plan hasta el 5 de febrero.

Marzo 10, Reanudación del Programa de Braceros, en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1955.

Marzo 16, Se aprueba en los Estados Unidos la Ley Pública 309, como enmienda a la Ley Pública 78. Esta Ley dá base jurídica al reclutamiento unilateral de trabajadores mexicanos, en caso de que las negociaciones bilaterales se suspendan.

Junio 17, Comienza la deportación masiva de mexicanos conocida como operación "Wetback", en la que más de un millón de mexicanos -- fueron expulsados de los Estados Unidos.

Diciembre 23 de 1955, Reanudación del Programa de Braceros.

Diciembre de 1956, El Departamento del Trabajo norteamericano impone regulaciones más estrictas en lo que se refiere a salarios, alojamiento y condiciones de trabajo de los braceros.

Diciembre 20, Reanudación del Programa de los Braceros.

Agosto 31 de 1959, Renovación del Programa de Braceros en vigencia hasta el 30 de junio de 1961.

Marzo de 1960, Se introduce al Senado norteamericano una enmienda a la Ley Pública 78, en el sentido de dar fin gradual al Programa de los Braceros.

1962, Algunas emmiendas del Programa de Braceros : los trabajadores mexicanos no podrán permanecer en los Estados Unidos por más de seis meses y en ningún caso más de nueve.

Octubre 4 de 1961, Extensión del Programa de Braceros hasta diciembre 31 de 1963.

Octubre 31 de 1963, Extensión Última del Programa de Braceros, hasta diciembre de 1964.

d) La Emigración e Inmigración en el marco Jurídico

"Disposiciones Constitucionales"16 :

Artículo 11° : Todo hombre tiene derecho para entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u -- otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad -- administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan -- las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la República, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

Artículo 30° : La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.

Son mexicanos por naturalización :

- 1.- Los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones - Carta de Naturalización, y
- 2.- La mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos y tengan o establezcan su domicilio dentro del territorio nacional.

Artículo 32° : Los mexicanos serán preferidos a los extranjeros, - en igualdad de circunstancias, para toda clase de concesiones y para todos los empleos, cargos o comisiones del gobierno en que no - sea indispensable la calidad de ciudadano.

En tiempos de paz ningún extranjero podrá servir en el ejército ni en las fuerzas de policía o seguridad pública.

Para pertenecer a la Marina Nacional de Guerra o a la Fuerza Aérea y desempeñar cualquier cargo o comisión en ellas, se requiere ser mexicano por nacimiento. Esta misma calidad será indispensable en capitanes, pilotos, patronos maquinistas, mecánicos y, de una manera general, para todo el personal que tripule cualquier embarcación o aeronave que se ampare con la bandera o insignia mercante mexicana. Será también necesaria la calidad de mexicano por nacimiento para desempeñar los cargos de capitán de puerto y todos los servicios de practicaje y comandante de aeródromo, así como todas las funciones de agente aduanal en la República.

Artículo 33° : Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30°. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo Primero. Título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán, de ninguna manera, inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

Artículo 123° : XXVI.- Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repartición quedan a cargo del empresario contratante.

Convenios Internacionales :

Convenio 34 de la (O.I.T.) Organización Internacional del Trabajo.
Sobre las agencias retribuidas de colocación.¹⁷

Artículo 3° : Toda agencia de colocaciones retribuidas a la que se le conceda una derogación en virtud del presente artículo :

No podrá colocar ni reclutar trabajadores en el extranjero si no - está para ello autorizada por su licencia y a condición de que sus operaciones se efectúen en aplicación de un acuerdo entre los ---- países interesados.

Leyes :

Ley General de Población.¹⁸

Artículo 76° : Por lo que se refiere a emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde :

- 1.- Investigar las causas que den o puedan dar origen a la emigración de nacionales y dictar medidas para regularlas.
- 2.- Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos.

Artículo 77° : Son emigrantes los mexicanos y los extranjeros que - salgan del país con el propósito de residir en el extranjero.

(17).- LEY GENERAL DE POBLACION, Publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 1974.

(18).- Convenio 34 sobre las Agencias Retribuidas de Colocación, 1933 -- (O.I.T.), ratificado por México en Decreto, 22 de marzo de 1938.

Artículo 78° : Las personas que pretendan emigrar del país, están obligadas a satisfacer además de los requisitos generales de migración, los siguientes :

- 1.- Identificarse y presentar a la autoridad de Migración correspondiente, las informaciones personales o para fines estadísticos.
- 2.- Ser mayor de edad, o si no lo son o están sujetos a interdicción, ir acompañados por las personas que ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela en su caso, o acreditar el permiso concedido al efecto de dichas personas o por autoridad competente.
- 3.- La comprobación, si se trata de mexicanos, de que pueden cumplir todos los requisitos que para entrar al país a donde se dirijan exijan las leyes del mismo, según el carácter con que pretendan hacerlo.
- 4.- Solicitar de la oficina respectiva la documentación correspondiente y presentarla a las autoridades migratorias del lugar por donde se pretenda salir y no estar sujeto a proceso o ser prófugo de la justicia, ni estar arraigado por cualquier causa en virtud de resolución judicial, sin perjuicio de lo dispuesto por el Artículo 109° de esta Ley, y
- 5.- Los que establezcan otras disposiciones aplicables en la materia.

Artículo 79° : Cuando se trate de trabajadores mexicanos, será necesario que comprueben ir contratados por temporalidades obligatorias para el patrón o contratista y con salarios suficientes para satisfacer sus necesidades. El personal de Migración exigirá las condiciones de trabajo por escrito, aprobadas por la Junta de ----

Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción celebraron y visadas por el Cónsul del país, donde deben prestarse los servicios. El traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, deberá ser vigilado por personal de la Secretaría de Gobernación, a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamentos respectivos.

Artículo 118° : Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos, a la persona que por cuenta propia o ajena pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos, para trabajar en el extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación,

Igual pena se impondrá al que sin permiso legal de autoridad competente, por cuenta propia o ajena pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país.

Artículo 120° : Toda infracción a la presente ley o a sus reglamentos en materia migratoria, fuera de los casos señalados en este capítulo y de los que constituyan delitos de acuerdo con otras leyes, se sancionarán administrativamente con multa hasta de diez mil pesos, según la gravedad de las violaciones cometidas a juicio de la Secretaría de Gobernación o con arresto hasta por quince días, si el infractor no pagare la multa.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO¹⁹ :

Artículo 24° : Las condiciones de trabajo de ben hacerse constar por escrito cuando no existan contratos colectivos aplicables. Se harán dos ejemplares por lo menos, de los cuales quedará uno en poder de cada parte.

(19).- LEY FEDERAL DE TRABAJO, Publicada en el Diario Oficial, el 1° de mayo de 1970.

Artículo 28° : Para la prestación de servicios de los trabajadores mexicanos fuera de la República, se observarán las normas siguientes :

- 1.- Las condiciones de trabajo se harán constar por escrito y con tendrán para su validez las estipulaciones siguientes :
 - a) Los requisitos señalados en el artículo 25.
 - b) Los gastos de transporte, repatriación, traslado hasta el lugar de origen y alimentación del trabajador y de su familia, en su caso, y de todos los que se originen por el paso - de las fronteras y cumplimiento de las disposiciones sobre migración, o por cualquier otro concepto semejante, serán por - cuenta exclusiva del patrón. El trabajador percibirá íntegro el salario que le corresponda, sin que pueda descontarse cantidad alguna por esos conceptos.
 - c) El trabajador tendrá derecho a las prestaciones que otor--guen las instituciones de seguridad y previsión social a - los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios. En todo caso tendrá derecho a ser indemnizado por los riesgos de trabajo con una cantidad igual a la que señala esta ley, -- por lo menos.
 - d) Tendrá derecho a disfrutar en el centro de trabajo o en lugar cercano, mediante arrendamiento o cualquier otra forma, de vivienda decorosa o higienica.
- 2.- El patrón señalará domicilio dentro de la República para todos los efectos legales.
- 3.- El escrito que contenga las condiciones de trabajo será sometido a la aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje dentro de cuya jurisdicción se celebró, la cual después de comprobar -

los requisitos de validez a que se refiere la fracción primera, determinará el monto de la fianza o del depósito que estime suficiente para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas. El depósito deberá constituirse en el Banco de México o en la institución bancaria que éste designe. El patrón deberá comprobar ante la misma junta el otorgamiento de la fianza o la constitución del depósito.

Artículo 29° : Queda prohibida la utilización de menores de 18 años para la prestación de servicios fuera de la República, salvo que se trate de técnicos, profesionales, artistas, deportistas, y en general, de trabajadores especializados.

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL²⁰:

Artículo 21° : El Presidente de la República podrá constituir comisiones intersecretariales, para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos.

Artículo 28° : A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

- 1.- Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.
- 2.-Impartir protección a los mexicanos, (en el extranjero)...
- 3.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

(20).- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, publicada en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1976.

Artículo 40° : A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos :

- 1.- Intervenir en los contratos de trabajo de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores.
- 2.- Intervenir en los congresos y reuniones internacionales de trabajo, de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores.
- 3.- Estudiar y proyectar planes para impulsar la ocupación en el país.

REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION²¹ :

Artículo 80° : La emigración colectiva de mexicanos especialmente de trabajadores, se ajustará a lo siguiente :

- 1.- Ninguna agencia para la contratación colectiva de trabajadores mexicanos podrá establecerse en el país sin previo acuerdo de la Secretaría de Gobernación, y sólo podrá operar bajo la vigilancia de la propia dependencia.
- 2.- Sólo se permitirá la contratación colectiva cuando redunde en positivo beneficio de los trabajadores y no cause perjuicio en la economía nacional.
- 3.- Todo el personal de las oficinas de población, especialmente los jefes de las mismas, tienen obligación de instruir a los trabajadores acerca de los requisitos de emigración y sobre las leyes del país a donde pretendan dirigirse y las condiciones peculiares y de trabajo del punto en que pretendan laborar.

(21).- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION, publicada en el Diario Oficial el 16 de noviembre de 1976.

- 4.- La Secretaría facilitará los medios para que se expida a cada trabajador una tarjeta de identidad que acredite su nacionalidad mexicana.
- 5.- La Secretaría vigilará que queden garantizados los gastos de repatriación de los trabajadores.
- 6.- La Secretaría vigilará y cuidará que se cumplan en todos sus términos los tratados internacionales.

Artículo 83° : Emigración individual de trabajadores. En la emigración de trabajadores mexicanos, se aplicarán las siguientes disposiciones :

- 1.- Sólo se permitirá su salida, cuando justifiquen ir contratados por más de seis meses obligatorio para satisfacer todas las necesidades.
- 2.- Si el plazo del contrato fuere menor de un año, deberán garantizarse los gastos de repatriación del trabajador.
- 3.- Las disposiciones de este artículo no se aplicarán cuando se trate de intelectuales, artistas, deportistas o de personas -- que por su capacidad intelectual o económica, a juicio de la autoridad de población no estén en el peligro de quedar desamparados en el extranjero.

Es conveniente recordar que a nivel internacional con incidencia en la ley nacional, existe un organismo constituido en el año de 1919, la Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), que ha generado con su actividad convenios y resoluciones que debemos tener presente cuando nos refiramos al fenómeno migratorio.

La O.I.T., fundada el 11 de abril de 1919, ha sufrido modificaciones en su constitución, la primera enmienda es la de 1922 y que entró en vigor en 1934, la segunda enmienda de 1945, entró en vigor en 1946, la tercera enmienda de 1946, entró en vigor en 1948, la cuarta enmienda de 1953, entró en vigor en 1954, la quinta enmienda la de 1962, entró en vigor en 1963, y por último la enmienda de 1972, que entró en vigor en 1° de noviembre de 1974. Todas estas enmiendas, han reformado en varias ocasiones el principio básico de la O.I.T.. Sin embargo, han quedado subsistentes pese a las enmiendas, las cuestiones fundamentales.

Desde la conferencia de paz en 1919, se aprobaron dos recomendaciones que incluyen cuestiones relacionadas con los trabajadores migratorios, siguiéndole a éstas otros convenios y recomendaciones, - los cuales son presentados a los gobiernos de los estados miembros.

Los convenios son instrumentos jurídicos y reglamentan algunos aspectos de las condiciones o administración del trabajo, de los derechos del hombre y su bienestar social vinculados al trabajo, y - son decisiones de la Conferencia respecto a la adopción de propuestas relativas a la orden del día.

Los convenios se encuentran reglamentados en el Artículo 19°, Apartado 5 de la Constitución de la O.I.T., y señala las obligaciones de los Estados miembros.

CAPITULO TERCERO

LA INMIGRACION INDOCUMENTADA EN LOS DEBATES DEL CONGRESO DE LOS
ESTADOS UNIDOS

CAPITULO TERCERO

IV.- La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos

a) "Acción Legislativa Norteamericana sobre Inmigrantes Indocumentados desde 1970"²²

El gobierno federal de los Estados Unidos, ha intentado tipificar como delito el empleo de inmigrantes indocumentados desde 1951 y 1952, cuando el Senador Douglas, de Illinois, introdujo proyectos de ley que proponían que el empleo de dichas personas fuera considerado como una "ofensa federal".

En 1971, el Subcomité de Inmigración del Comité Judiciales la Cámara de Diputados inició audiencia respecto a los inmigrantes indocumentados. Estas audiencias tuvieron como resultado la introducción del Proyecto de Ley ante la Cámara de Diputados (House of Representatives, H. R.) 16,188 por el Diputado Rodino en agosto de 1972, el proyecto de ley se aprobó en la Cámara de Diputados, pero nunca se debatió en el Senado, y se introdujo como H. R. 932, en enero de 1973 sin cambios sustanciales.

El proyecto H. R. 932, se aprobó práctica o propiamente en la Cámara de Diputados en mayo de 1973, pero el Senado no inició de nuevo ninguna acción sobre el proyecto, por lo que el Diputado Rodino, lo volvió a introducir como H. R. 932 en enero de 1975.

(22).- ENCUESTA NACIONAL DE EMIGRACION A LA FRONTERA NORTE DEL PAIS Y A LOS ESTADOS UNIDOS. (CENIET), CENTRO NACIONAL DE INFORMACION Y ESTADISTICA DEL TRABAJO, SUBSERIE ESTUDIOS. I., Páginas 33 a 64, México, D.F., 1978.

Un proyecto de ley enmendado, fué presentado en julio de 1975, con el Núm. H. R. 8,713, y dado que los proyectos de ley que no son --- aprobados por el Congreso antes de entrar en éste receso se consideran cancelados, el proyecto de ley fue presentado por el Diputado Eilberg, en la Cámara de Diputados, el 11 de enero de 1977, como -- H. R. 1,663 .

El Senador Kennedy presentó en el Senado en febrero de 1975, el -- Proyecto de Ley S. 561, y el Senador Eastland presentó --por su parte-- el proyecto de la Ley S. 3,074, en marzo de 1976. Hasta junio de - 1977, ninguno de estos proyectos de Ley había sido presentado en el 95° Congreso, pero se espera que el proyecto Eastland sea presentado en fecha próxima.

Los intentos por regular las actividades de los inmigrantes, por -- parte de los Gobiernos Estatales, datan de las décadas de 1830 y -- 1840, sin embargo, estos intentos fueron declarados inconstitucionales para la Suprema Corte de los Estados Unidos.

En 1941 la Suprema Corte, en el caso De Caras vs Bica, no encontró ninguna objeción a la ley californiana que penalizaba a aquellos -- que daban empleos, con conocimiento de causa, a inmigrantes indocumentados.

La Ley Californiana se consideró como legislación laboral y no de -- inmigración y, por lo tanto, quedaba dentro de la jurisdicción estatal. La decisión con respecto al caso De Caras ha llevado ahora a alentar la consideración y aprobación de leyes de tipo Rodino por - diversos Estados.

b) "Acción Legislativa sobre Inmigración en el 92° Congreso"²³

El Subcomité Núm. 1 fue predecesor del Subcomité judicial sobre Inmigración, Ciudadanía y Derecho Internacional que inició audiencias

(23) CENTRO NACIONAL DE INFORMACION Y ESTADISTICA DEL TRABAJO. (CENIET), Subserie ESTUDIOS I, Páginas 34 y 35, México, D.F., 1978.

en Washington, D.C., el 5 de mayo y 3 de junio de 1971, sobre el -- tema de los inmigrantes indocumentados. Este Comité celebró audiencias subsecuentes en las siguientes ciudades :

Los Angeles, Ca., (19 y 21 de junio de 1971); Denver, Colorado, (24 y 25 de junio de 1971); El Paso, Texas, (9 y 10 de julio de 1971); Chicago, Illinois, (22 y 23 de octubre de 1971); Detroit, Michigan, (21 de enero de 1972) y Nueva York (10 y 11 de marzo de 1972). Las últimas audiencias se sostuvieron en Washington, D.C., los días 22, 23 y 24 de marzo de 1972.

Durante el curso de las audiencias el Subcomité escuchó testimonios de 186 testigos, incluyendo a miembros del Congreso, funcionarios - públicos, representantes sindicales, asociaciones de patrones, grupos religiosos, civiles, étnicos y de minorías, agencias de servicios sociales y a ambos tipos de inmigrantes : indocumentados y documentados.

Esta investigación congresional acerca de la naturaleza e impacto - del problema de los inmigrantes indocumentados ha sido la base, des de entonces, en el Congreso, para el examen continuo de los diversos aspectos del problema.

La mayoría de los miembros del Subcomité llegó finalmente a la conclusión de que el efecto negativo de los inmigrantes indocumentados era innegable y de que era necesario una legislación para proteger a los trabajadores norteamericanos y a la economía, y asegurar la - entrada ordenada de inmigrantes a los Estados Unidos. Como consecuencia de tal conclusión, el 8 de mayo de 1972 se propuso el proyecto de Ley H. R. 14,831, auspiciado por la mayoría de los miembros del Subcomité. El Subcomité consideró dicho proyecto en Sesión Ejecutiva, los días 27 de julio y 1, 2 y 3 de agosto de 1972, ordenando un nuevo Proyecto de Ley H. R. 16,188, que se dictaminó - favorablemente al Comité en Pleno.

El Comité consideró entonces el Proyecto H. R. 16,188 en Sesión --- Ejecutiva el 8 y 15 de agosto de 1972, y, con enmiendas se reportó favorablemente a la Cámara de Diputados el 17 de agosto de 1972.

A su vez la Cámara de Diputados, aprobó el Proyecto de Ley, con enmiendas, el 12 de septiembre de 1972, por votación oral, después de haber derrotado una moción para regresarlo al Comité Judicial. La votación fue de 297 a favor del Proyecto de Ley y 53 en contra.

c) "Acción Legislativa sobre Inmigración en el 93° Congreso"²⁴ :

La versión del proyecto de ley que se aprobó en la Cámara de - Diputados el 12 de septiembre de 1972, se volvió a promover en el - 93° Congreso bajo el nombre de Proyecto H. R. 982. El 7 y 8 de --- marzo de 1973 se sostuvieron varias audiencias adicionales en las - que se recibió testimonio de los funcionarios del Departamento de - Justicia de la Administración del Seguro Social y de la AFL-CIO.

El Proyecto de Ley H. R. 982, fue considerado en sesión abierta por el Subcomité el 22 de marzo de 1973, días en que sufrió varias enmiendas conformadoras y clasificadoras. Una enmienda sustantiva se orientó en el sentido de incorporar estos cambios técnicos, con los cuales se votó en favor de que el proyecto de Ley fuera turnado al Comité en Pleno.

El Comité se reunió en sesión abierta el 27 de marzo de 1973 y ordenó que el Proyecto H. R. 982, con sus enmiendas fuera turnado a la Cámara con una votación de 30 a favor y 2 en contra.

Finalmente, el Proyecto de Ley fué aprobado por la Cámara de Diputados, con una enmienda, el 3 de mayo de 1973. La votación fue de -- 197 a favor y 63 en contra.

(24).- CENTRO NACIONAL DE INFORMACION Y ESTADISTICA DEL TRABAJO (CENIET), Subserie Estudios I, Página 35, México, D.F., 1978.

d) El Proyecto de Ley Rodino en el 94° Congreso :

Por tercera vez el representante del Estado de Nueva Jersey, - Sr. Peter Rodino (demócrata) presentó un proyecto de ley ante la -- Cámara de Diputados, mismo que en ninguna de las tres ocasiones, -- llegó a ser aprobado por la Cámara de Senadores.

"Este proyecto propone el establecimiento de sanciones a los patrones que con conocimiento de causa contratan trabajadores migrato--- rios no documentados. La última versión del proyecto de Ley Rodino incluye una adición importante : la posibilidad de otorgar amnistía regularización de calidad migratoria a los trabajadores no documentados que hubieran residido durante 5 años en los Estados Unidos y que nunca hubieran significado una carga pública a costa de los pro gramas de asistencia federal"²⁵

El Proyecto de Ley Rodino generó una tajante oposición por parte de las organizaciones de chicanos, sobre la base de que se otorga al - patrón la función de determinar la calidad migratoria de los trabajadores al pedirle que averigüe si el solicitante de trabajo se encuentra legalmente en el país.

Dadas las condiciones de discriminación percibidas por los chicanos la función que el patrón desempeñaría para determinar la legalidad o ilegalidad migratoria del trabajador, se convertiría en un meca-- nismo que desembocaría en una mayor discriminación.

Los chicanos sostienen que, dada la imposibilidad de diferenciar ra cialmente entre los documentados e indocumentados que radican en el país, las características físicas que comparten tanto chicanos como mexicanos se convertirían en el criterio de selección.

(25).- Esta idea de la regularización de calidad migratoria fue propuesta también, con variaciones, en los requerimientos de residencia por los proyectos de Ley del Senador Kennedy y del Senador Eastland.

En la medida de que a un ciudadano norteamericano de ascendencia mexicana, características raciales, se le solicitaran pruebas de audiencia, se estarían violando, en perjuicio de los primeros, los derechos civiles consignados en el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964.

"Es de hacerse notar que conjuntamente a su oposición al Proyecto de Ley Rodino y, últimamente, al Proyecto de Ley Eastland, diversas organizaciones chicanas has propuesto unánimemente una regularización migratoria de todos los trabajadores mexicanos no documentados"²⁶

Cabe aclarar que todos los proyectos de ley que afecten a la inmigración mexicana en los Estados Unidos coinciden en la proposición de establecer sanciones para los patrones que empleen trabajadores no documentados. El establecimiento de dichas sanciones modificaría a la actual Ley de Inmigración y Nacionalidad, por lo que respecta a la famosa enmienda Texas, mediante la cual se excluyó a los patrones de toda responsabilidad por la violación de leyes migratorias.

Otro aspecto de la oposición a los proyectos de Ley que proponen tal modificación es que las sanciones para los patrones están condicionadas a que se demuestre que el patrón contrató, con conocimiento de causa (*knowingly*), al trabajador no documentado. Las objeciones se derivan del supuesto de que es casi imposible demostrar una condición subjetiva que, por otro lado, es fácil de controlar por el patrón simplemente demostrando con declaraciones firmadas de los trabajadores que éstos se encontraban legalmente en los Estados Unidos. Bastaría con esto para que el patrón quedara exculpado de toda responsabilidad como lo ha estado hasta ahora por disposición expresa de la Ley.

(26).- El coordinador de la Coalición de Organizaciones Chicanas en Washington es el señor Raúl Izaguirre, Director del La Raza National Council.

e) "El proyecto de Ley Rodino en el 94 ° Congreso"²⁷ :

Peter W. Rodino Jr.

Diputado por Nueva Jersey, Demócrata

Manifiesto apoyo total al Proyecto H. R. 982, y creo que sólo con la prohibición del empleo de inmigrantes ilegales bajo conocimiento de causa, se resolverán los diversos problemas creados por la migración en gran escala a través de nuestras fronteras y por los inmigrantes que vilan su status migratorio.

Como mis colegas recordarán, este proyecto de ley es el producto directo de una investigación extensa del problema de inmigrantes ilegales por el Subcomité de Inmigración a mi cargo, durante el 92° -- Congreso. Los miembros del Subcomité viajaron a 6 ciudades de los Estados Unidos y escucharon casi a 200 testigos en referencia al -- problema.

Estos testigos representaban a todos los sectores de la sociedad, -- pues se incluye a funcionarios federales, estatales y locales, patrones representantes laborales, abogados que tratan problemas de -- inmigración, grupos religiosos, étnicos y minoritarios, y, finalmen-- te inmigrantes legales e ilegales.

La conclusión principal a la que llegó el Subcomité como resultado de este estudio intensivo, fue que el impacto adverso de los inmi-- grantes ilegales ha sido sustancial y justifica su legislación para:

(27).- Tomado del diario de debates del 3 de mayo de 1973, en la Cámara de Diputados, durante la discusión del proyecto de Ley H. R. 982, para enmendar la Ley de Inmigración y Nacionalidad, introducido por el Diputa-- do Rodino y considerado posteriormente por el Comité para Asuntos Judi-- ciales (de la Cámara de Diputados), cuyo presidente es el Diputado ---- Rodino.

- 1) Proteger el mercado laboral nacional,
- 2) Asegurar la entrada ordenada de inmigrantes a los Estados Unidos,
- 3) Eliminar la explotación desenfrenada de inmigrantes desafortunados que han entrado a este país para mejorar su bienestar económico.

Las estadísticas oficiales del S.I.N. indican claramente la magnitud de este creciente problema.

Por ejemplo, el año pasado el S.I.N. localizó a 505,949 inmigrantes ilegales. Esto representa 121,000 excedentes a los inmigrantes que se admitieron legalmente. La aprehensión, detención y deportaciones les costó a nuestros ciudadanos que pagan impuestos, más de 50 millones de dólares el año pasado.

En vez de indicar un mejor control del problema, estas estadísticas de aprehensión indican claramente que el problema aumenta drásticamente y continuará empeorando, a menos que se ponga en efecto una legislación correctiva. Ya que la mayoría de las personas están de acuerdo en que el problema de inmigrantes ilegales ha llegado a proporciones serias.

Esta legislación lleva implícita la conclusión de que la razón primordial por la cual un inmigrante entra al país es obtener un trabajo, y que el mejor método de atacar este problema es eliminando la disponibilidad de empleo, es decir, considerando el empleo de inmigrantes ilegales con conocimiento de causa como un acto ilegal. El principal objetivo de esta legislación es doble :

- 1) Proteger la seguridad laboral de ciudadanos norteamericanos e inmigrantes legales, y
- 2) Eliminar la explotación de extranjeros ilegales por patrones --

sin escrupulos. El testimonio presentado en las audiencias indica claramente que los inmigrantes ilegales, en virtud de su status ilegal, se le hace trabajar más duro, más tiempo y muchas veces por una paga menor, además, frecuentemente se les niega el pago de horas extras, de vacaciones y un sinnúmero de prestaciones a las cuales podrían tener derecho.

Esta legislación ha sido cuidadosamente preparada en un esfuerzo -- por eliminar los efectos adversos que los inmigrantes ilegales tienen sobre la economía norteamericana y el mercado laboral interno y al mismo tiempo, ha sido diseñada para asegurar que los miembros de grupos étnicos y minoritarios no sufran ninguna desventaja. De hecho, numerosos testigos han notado que dichos individuos, a quienes tradicionalmente se les ha negado la oportunidad para capacitarse -- mejor, lograrían beneficios sustanciales con la ejecución de esta legislación.

Además debe recalcar que el Título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964, y disposiciones del Equal Employment Opportunity ---- Commission (Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo) prohíben la discriminación en el empleo basada en origen nacional. Por consiguiente cualquier negativa de un patrón por entrevistar o contratar inmigrantes con residencia permanente, o ciudadanos de -- cierto origen étnico, o agencias de empleos o colocación que se niegue a proponer a dichos individuos para empleo, está prohibida. -- Siempre ha sido la intención del Comité que esta legislación no cause la discriminación laboral, y la historia legislativa requiere -- que los oficiales del S.I.N. aconsejen a los patrones en cuanto a su respectiva responsabilidad bajo la Ley de Derechos Civiles y bajo -- esta legislación.

Esta legislación no afecta de ninguna manera los derechos de todas las personas que pretenden obtener iguales oportunidades de empleos. Por otro lado, ésta intenta asegurar que dichas oportunidades estén a disposición de los ciudadanos de los Estados Unidos y residentes

permanentes legales, quienes han estado en severa desventaja por la presencia de gran número de inmigrantes en este país.

En conclusión : creo que esta legislación se necesita urgentemente si hemos de proteger nuestro mercado laboral interno y mejorar la - entrada ordenada de inmigrantes a los Estados Unidos.

a) Argumentaciones a favor del Proyecto de Ley Rodino²⁸ :

Frank Annunzio.

Diputado por Pennsylvania, Demócrata.

Manifiesto mi apoyo al H. R. 982, un proyecto de ley que dará la categoría de ilegal a la contratación de inmigrantes ilegales por patrones norteamericanos y sus agentes siempre que dicha contratación se efectúe con conocimiento de causa, y se refiera a aquéllos cuyos migratorios les prohíbe aceptar empleo.

Basado en audiencias extensas sobre el problema de inmigrantes ilegales que se sostuvieron en el Subcomité Núm. 1 durante 1971 y 1972, estimamos que hay entre uno y dos millones de ellos actualmente en el país, y que, la mayoría están empleados o buscan empleo. Ha sido claro a lo largo de las audiencias que el empleo es la clave de todo el problema. Casi existe la certeza de que es empleo lo que atrae a los inmigrantes ilegales aquí, en primer lugar, o en el caso del visitante extranjero, lo que origina la violación de los reglamentos de su visa.

El inmigrante ilegal es sujeto de explotación por patrones sin escrúpulos que aprovechan ventajosamente su posición vulnerable, pagándole sueldos bajos y negándole prestaciones tales como -----

(28).- CENTRO NACIONAL DE INFORMACION Y ESTADISTICA DEL TRABAJO, (CENIET)
Subserie Estudios I, Páginas 40 a 43, México, D. F., 1978.

vacaciones, pagos de horas extras y servicios médicos.

Es mi opinión, y también del Comité Judicial que las provisiones de H. R. 982 beneficiarían y no dañarían al méxico-americano y a otros miembros de grupos minoritarios, extranjeros o no.

No son los inmigrantes legalmente admitidos quienes están quitándoles el trabajo a los norteamericanos. Al contrario, los inmigrantes legales por lo general son individuos educados y altamente calificados, los cuales complementan nuestro abastecimiento de mano de obra cuando se escasea en algunas áreas específicas. Frecuentemente encontramos que otras naciones lamentan su "fuga de cerebros" -- porque sólo sus ciudadanos altamente calificados pueden reunir los requisitos para inmigrar a los Estados Unidos, y, por consiguiente, ellos están perdiendo a sus ciudadanos más productivos.

Su pérdida, desde luego, representa nuestra ganancia.

Nuestro país se construyó y su grandeza se aseguró, en gran parte -- por los extranjeros que legalmente han venido a Estados Unidos desde todas las partes del mundo.

Independientemente de la simpatía que tengamos para con los privilegiados de otros países, nosotros como miembros del Congreso, en la consideración de cualquier legislación, tenemos obligación de apoyar y proteger al trabajador norteamericano.

La protección de nuestros trabajadores debe empezar en casa.

Nodebemos tolerar la injusta competencia laboral, ni la creación de condiciones laborales por debajo de las prevalecientes, causadas por extranjeros que entran ilegalmente a nuestro país.

William J. Keating.

Diputado por Ohio, Republicano.

El problema de extranjeros que trabajan ilegalmente es complejo, serio y tiene consecuencias severas para la economía de los Estados Unidos; primero aumentando el número de desempleados puesto que los inmigrantes ilegales toman trabajos que corresponden a ciudadanos norteamericanos e inmigrantes residentes; segundo contribuyendo a la fuga de dólares puesto que los extranjeros ilegales mandan dinero fuera de los Estados Unidos, y tercero aumentando el costo de nuestros servicios de asistencia pública y de salud, ya que los inmigrantes ilegales a veces aparecen como beneficiarios de estos servicios. La causa del problema de los extranjeros ilegales es que los Estados Unidos de América todavía es la tierra prometida.

Otros países como México en particular, son pobres en comparación; la atracción a los Estados Unidos y de trabajos norteamericanos es fuerte, dada la situación, y será duro para los extranjeros de todas partes del mundo, cuando hayamos aprobado este proyecto de ley. Sin embargo, esperamos que las acciones postuladas en este proyecto de ley preserven los trabajos disponibles para ciudadanos norteamericanos e inmigrantes elegibles, desalentando de esta manera al inmigrante a que entre a este país ilegalmente. Para el inmigrante ilegal las consecuencias son, frecuentemente, la explotación por patrones sin escrúpulos que pagan menos de lo debido, evaden beneficios, exigen más trabajo y abusan de los inmigrantes indefensos.

b) Argumentación en contra del Proyecto de Ley Rodino²⁹ :

Robert D. Price.

Diputado por Texas, Republicano.

Debo oponerme a las enmiendas a la Ley de Inmigración y Nacionalización. La promulgación de este proyecto de ley sólo servirá para -- complicar la situación de los granjeros y rancheros, negándoles un mercado de mano de obra barata. Lo que necesitamos no es esto, sino un programa similar al programa de braceros que existió de 1951 a 1963.

En retrospectiva, el programa de braceros era el tipo de programa - con atractivos sustanciales para aquéllos que participaron en él. A los rancheros y granjeros norteamericanos les gustó porque les -- ayudó a cubrir su demanda de mano de obra abasteciéndolos de ayuda constante, segura y con costos razonables; a los mexicanos que participaron en el programa también les satisfizo porque les permitió ganar más dinero haciendo trabajos agrícolas en los Estados Unidos que desempeñando trabajo similar en México; el Gobierno de México - prefirió el programa porque proporcionaba medios adicionales para - obtener dólares y ayudó parcialmente a resolver los problemas inter nos de desempleo en México. De hecho la única insatisfacción con - el programa de braceros surgió de ciertos políticos liberales y re presentantes sindicales, quienes veían el programa a la luz de un - idealismo desubicado, cuando mucho; y de las necesidades organizati vas de los sindicatos cuando menos.

Lamento la terminación del programa de braceros, y he escuchado con interés los intentos variados de parte de los detractores del pro-- grama por encontrar un sustituto viable. A la fecha realmente no - ha sido desarrollado. Granjeros y rancheros en el noroeste de --- Texas y por todo el suroeste todavía necesitan urgentemente mano de obra segura y constante.

Cuando todo se ha dicho, cuando los liberales han terminado de re-- chinar los dientes por la supuesta inmoralidad de alentar a los me-- xicanos que están dispuestos a trabajar en el agro norteamericano y cuando los organizadores laborales han determinado lamentar el he-- cho de que el programa de braceros mina sus esfuerzos por sindicali

zar a trabajadores agrícolas norteamericanos, entonces queda un hecho importante : los granjeros y rancheros de esta nación necesitan nuevas fuentes de mano de obra agrícola y la necesitan desesperadamente.

En un esfuerzo por resolver esta necesidad, yo introduje un proyecto de ley en la última sesión del Congreso para establecer el programa de braceros, para ponerlos bajo la jurisdicción del Secretario de Agricultura y darle poderes al Secretario para que establezca ciertos estándares de programa que controlen honorarios, salarios y condiciones laborales. Bajo mi propuesta, rancheros y granjeros norteamericanos tendrían la oportunidad de conseguir más ayuda y, los mexicanos que quisieran ayudarse así mismos y a sus familias ganando más dinero, podrían tener libertad de hacerlo.

Después de un balance, me parece que hay una necesidad clara para instituir un nuevo programa de braceros o algo similar a ello en vez de promulgar legislación en cuestión. Esto no sólo beneficiaría a la agricultura norteamericana sino que tendría gran atractivo para trabajadores agrícolas mexicanos. Dicho programa llevaría al equilibrio entre los recursos laborales de México y las necesidades agrícolas en los Estados Unidos; haría posible que los productores de alimentos y fibras de esta nación surtieran al consumidor norteamericano de estos bienes necesarios a precios razonables.

f) Posición de los Estados Unidos :

Desde un principio se marcó en los Estados Unidos una diferencia entre los trabajadores nacionales y los venidos del exterior, con base en una supuesta superioridad étnica de los primeros. Esta diferenciación, difundida inicialmente contra los emigrantes de origen asiático y después contra los mexicanos, ha sido un elemento muy importante en los movimientos sindicales norteamericanos. Los trabajadores domésticos organizados en sindicatos se opusieron a la inmigración de trabajadores.

En este aspecto la ideología ha sido muy eficaz para impedir la formación de una conciencia de clase de todos los trabajadores sin importar el origen étnico o geográfico, y por otro lado, desplazar la responsabilidad del sector empresarial hacia el inmigrante, el elemento más débil del sistema, por los problemas y las contradicciones inherentes al proceso económico, tales como las precarias condiciones laborales, los bajos salarios o el desempleo.

Hoy en día la opinión pública norteamericana está convencida de que la presencia de los indocumentados es la causa de los problemas económicos que padece.

"Según la Agencia Gallup"³⁰ la mayoría de los norteamericanos en -- 1976 se opone a cualquier forma de amnistía para los inmigrantes -- sin documentos. Mientras que entre 62 y 80 por ciento aprueban una legislación que castigue a los que empleen a estos trabajadores, 57 por ciento apoyaría una deportación masiva al estilo de la "Operación Wetback" de 1954.

Hay pues, hechos que demuestran la discriminación de que son objeto los mexicanos y los chicanos, con un fundamento clara y francamente racista en los Estados Unidos. Texas desde mediados del siglo pasado, está en el primer lugar de la lista. Tal parece que no se hace una clara distinción entre los ciudadanos norteamericanos o estadounidenses de ascendencia mexicana en su territorio y los inmigrantes sin documentos que se internan en el país para buscar empleo. En el primer caso estamos hablando de 6.5 millones de ciudadanos -- norteamericanos de ascendencia mexicana (¿quién en el país no tuvo padres, abuelos o bisabuelos extranjeros?), con los mismos derechos

(30).- CORNELIUS WAYNE A., MEXICAN MIGRATION TO THE UNITED STATES : CAUSES, CONSEQUENCES AND U.S. RESPONSES, MASSACHUSETTS, EDIT. CENTER FOR INTERNATIONAL STUDIES, MASSACHUSETTS INSTITUTE OF TECHNOLOGY (M.I.T.), CAMBRIDGE, MASS., PAGINAS 117, 1978.

que cualquier ciudadano anglo nacido en el país a trabajar y a ser respetado en su modo de vida. Este grupo étnico, cuya presencia es una realidad que deben aceptar como propia e irreversible, debe quedar abarcado en los beneficios del desarrollo de los Estados Unidos.

Y en el segundo, de trabajadores mexicanos que llegan a su territorio en busca de empleo.

g) Posición de México :

"La política exterior de todo país es una extensión de su política interna. Constituye la defensa de los intereses nacionales en el contexto internacional. La manera que tiene México de relacionarse con los demás países -los valores que guían esta conducta- son resultado de la experiencia histórica. Desde los inicios de la vida independiente hubo de enfrentar la intervención abierta de --- grandes potencias europeas y de los Estados Unidos.

De ahí que los principios que sostienen como regidores del trato entre las naciones sean la no intervención, el respeto irrestricto a la soberanía de cada pueblo sobre sus recursos naturales y a la --- autodeterminación, entre otros compartidos universalmente como el - desarme y la paz"³¹

"Tradicionalmente la política mexicana se ha caracterizado por su - abstencionismo y apego a las normas jurídicas. Esta actitud pasiva y defensiva se explica por las intervenciones que ha padecido, pero también por la necesidad que tuvo durante el siglo pasado, una vez lograda su independencia, de sobrevivir como nación y establecer un equilibrio político interno. Después, cuando terminó la etapa arma da del movimiento revolucionario a principios del siglo actual, ---

(31).- MORALES PATRICIA, INDOCUMENTADOS MEXICANOS, Editorial Grijalbo, - S.A., Primera Edición, Página 233, México, D.F., 1982.

concentró todo su esfuerzo en el fortalecimiento de sus instituciones internas para lograr la estabilidad política que requería el desarrollo económico.

Por otra parte, los Estados Unidos, país que por razones geopolíticas ha sido siempre el de mayor importancia para México, históricamente ha exigido casi la total de su atención diplomática y esta relación bilateral ha limitado, de hecho, una participación más activa de nuestro país en el plano internacional"³²

El punto de vista mexicano : la corriente migratoria laboral representa ventajas para los dos países : es una válvula de escape a -- las tensiones generadas por el desempleo nacional y por otro lado, satisface la demanda de mano de obra barata en la economía norteamericana, no obstante aproximarse más a la realidad, ha favorecido a la inacción oficial.

El hecho de que la emigración funcione como "válvula de escape" no quiere decir que así deba ser o que debe seguir siendo indefinidamente. La falta de formulación de una política concreta y bien definida frente a la emigración de sus ciudadanos no hace sino manifestar la vulnerabilidad de nuestro país frente a los Estados Unidos que pueden utilizar el hecho migratorio como instrumento de presión para lograr la cooperación de México en otros aspectos. Pero además la emigración de sus ciudadanos pone de relieve el fracaso del modelo económico imperante desde 1940, en su objetivo de proporcionar a la población, sobre todo la rural, bienestar y satisfactores básicos.

(32).- J. CASTAÑEDA, EN BUSCA DE UNA POSICION ANTE ESTADOS UNIDOS, Foro Internacional Núm. 74, Octubre - Diciembre, 1978, Página 293

"A lo largo de la historia, la actitud de nuestro país -especialmente la del sector oficial- hacia el movimiento migratorio laboral ha sido de indiferencia y de franco estímulo en ciertos momentos. El Gobierno mexicano responde a la preocupación norteamericana por estos trabajadores sin documentos, también manifestada en algunos períodos.

Pero no ha tomado medida alguna el territorio nacional para impedir la salida de sus ciudadanos, ni frente a los Estados Unidos para negociar este asunto con dignidad.

La actitud de nuestros gobiernos, una actitud de respuestas, jamás ha ido en contra de los intereses económicos de aquél país. Y su preocupación, cuando es expresada, se limita a protestar por el abuso y los malos tratos de que son objeto sus ciudadanos, sin siquiera agotar la firmeza potencial que le otorgan canales internacionales aceptados. Pero no va más allá de una defensa formal y de una intención de proteger a los trabajadores en suelo ajeno.

Por otro lado, procura enfrentar problemas derivados de este fenómeno sin ir a la raíz del mismo, coincidiendo en esto con la postura norteamericana. Esta actitud es explicable, aunque no se justifique, si atendemos al beneficio real que significa para ambos países -por el poder que representan el interés del capital- la corriente de trabajadores hoy en día"³³

(33).- MORALES PATRICIA, INDOCUMENTADOS MEXICANOS, Editorial Grijalbo, - S.A., Primera Edición, Páginas 237 y 238, México, D.F., 1982

PROPUESTA SIMPSON-MAZZOLI³⁴

El capítulo I de la propuesta Simpson-Mazzoli, llamado Control de la Inmigración Ilegal, constituye al rededor de la mitad de la propuesta y su énfasis principal.

Incluye disposiciones relacionadas con sanciones al patrón por emplear trabajadores indocumentados, penas, multas, procedimiento de adjudicación, asilo para los refugiados políticos y ajuste de situaciones. Las disposiciones principales incluyen :

Sanciones del patrón e identificación de los obreros : Esta disposición emienda la ley sobre inmigración y nacionalidad (I.N.A.), para prohibir la contratación a sabiendas de extranjeros no autorizados, además establece una serie graduada de sanciones (civiles y criminales), por las violaciones a esta ley, que las formas firmadas por los patrones y nuevos trabajadores constituyen una defensa para los patrones que han cumplido con el procedimiento de verificación, establece una multa civil de \$ 500.00 dólares por incumplimiento en el procedimiento de verificación, que no se aplica a patrones con tres o menos trabajadores, y descansa sobre las formas existentes de identificación (pasaporte, licencia de manejo, certificado de nacimiento, etc.), durante los primeros tres años después de su promulgación. La propuesta faculta al Presidente a que, durante este período, haga los cambios que pudieran ser necesarios para asegurar que existe un sistema adecuado de identificación.

Procedimiento para Asilo y Adjudicación : Establece la expulsión expedita y sin apelación de extranjeros no documentados que reclaman asilo, conforme a la propuesta del Senado, y una revisión de dicha expulsión conforme la propuesta de la Cámara.

(34).- Conferencia dictada por el Dr. DAVID N. COOPER, Profesor de Educación Laboral en la Universidad de Connecticut, 2 de marzo de 1983, en la ENEP, Acatlán, México.

Admite una demanda de asilo a menos que hayan cambiado las circunstancias en el país extranjero solicitante, además una audiencia con derecho a abogado, ante un grupo de jueces entrenado especialmente; independientemente del Servicio de Inmigración y Naturalización. - Crea una nueva junta de Inmigración de los Estados Unidos, independientemente del Servicio de Inmigración y Naturalización para oír apelaciones de las decisiones de los jueces, como una dependencia autónoma, dentro del Departamento de Justicia conforme a la Propuesta de la Cámara, y bajo la autoridad del Procurador General conforme a la propuesta del Senado. Permite una apelación administrativa de asilo y otras decisiones sobre inmigración y restringe la revisión judicial de las órdenes finales de exclusión y asilo al derecho constitucional de Habeas Corpus (que requiere que la dependencia que aprehende lleve a la persona que está detenida para audiencias judiciales), conforme a la propuesta del Senado, excepto que provee un segundo repaso administrativo y judicial de decisiones de interés nacional, la propuesta reportada en la Cámara permite una revisión judicial por la Corte Federal de Apelaciones. Esta disposición reduce el tiempo que se permite para solicitar las revisiones administrativas y judiciales.

Otras disposiciones del Capítulo I : Incluye la idea de la declaración del Congreso, de que se aumenten los recursos para las actividades de ejecución del Servicio de Inmigración y Naturalización, -- enmiendas a la Ley de Inmigración y Naturalización que prohíben la transportación ilegal de extranjeros a los Estados Unidos, una idea de la declaración del Congreso de que se deben cobrar honorarios al usuario por el servicio de inmigración, y otra enmienda a esta Ley que prohíbe el ajuste a situación de residentes permanentes de los no inmigrantes que han violado los términos de sus visas.

El Capítulo II de la Propuesta Simpson-Mazzoli, llamada Reformas de Inmigración Legal, hace extensos cambios en el sistema existente para la admisión de inmigrantes conforme a la propuesta del Senado --

únicamente, así como la enmienda de algunas de las disposiciones para no inmigrantes, como las siguientes :

Limitaciones numéricas y cuotas de visas : La propuesta del Senado establecía un tope anual de 425,000 visas de inmigración, aparte de los refugiados. La disposición exenta numéricamente a los parientes inmediatos y a los inmigrantes especiales siguen si restricción pero estos números serían restados numéricamente de la inmigración restringida del año siguiente.

Esta disposición generalmente retiene el límite de 20,000 por país, con excepción de Canadá y México, a los que se les permitirían --- 40,000 a cada uno con las cantidades no utilizadas por un país disponible para el otro año siguiente.

Por otra parte, dispone de un sistema de preferencia de dos series, con números básicos de 350,000 asignados para la reunificación familiar y 75,000 para los independientes.

Certificación de trabajo : Requiere de una decisión por el Secretario del Trabajo, de que no hay suficientes trabajadores calificados norteamericanos (igualmente calificados en el caso de algunos profesionistas conforme a la propuesta por la Cámara), que un número suficiente de obreros norteamericanos no podían ser entrenados en un lapso razonable, y que el empleo de extranjeros no afectara adversamente los salarios y condiciones de trabajo de trabajadores norteamericanos en forma similar, para la admisión de inmigrantes independientes, con excepción de inversionistas. Esta disposición exige - que se tomen las decisiones con base en datos nacionales del mercado de trabajo, en lugar de que se tomen en base a casos particulares.

Inmigrantes Especiales: Proporciona visas de inmigrantes especiales para ciertos niños no inmigrantes y cónyuges sobrevivientes de empleados de organizaciones internacionales, así como para determinados jubilados y sus cónyuges en la versión del Senado, y para ----

determinados niños norteamericanos asiáticos, únicamente conforme a la propuesta de la Cámara.

No Inmigrantes : Modifica y liberaliza los procedimientos para la admisión de trabajadores agrícolas temporales H-2, y exige que la mayoría de los estudiantes extranjeros regresen a sus hogares por dos años antes de solicitar la situación de residentes permanentes, con un rechazo para determinados estudiantes en campos técnicos específicos. También crea un programa de rechazo de visa piloto por tres años.

El Capítulo III de la Propuesta Simpson-Mazzoli, llamado Legalización, establece procedimientos temporales para la regularización de la situación de varias categorías de extranjeros ilegalmente presentes en los Estados Unidos, así como para los inmigrantes cubanos---haitianos, y autoriza ayuda financiera para los estados y localidades.

Situación de Residentes Permanentes : Autoriza a discreción del ---Procurador General, para extranjeros que de otra manera serían seleccionados y que entraron con anterioridad al 1° de enero de 1977, con los beneficios federales restringidos durante tres años conforme a la propuesta del Senado, y limitados a cuidados médicos de ---emergencia y ayuda para los ancianos, ciegos e inválidos conforme a la propuesta de la Cámara.

Situación de Residentes Temporales : Autoriza a discreción del ----Procurador General, para extranjeros que de otra manera serían seleccionados, que entraron en los Estados Unidos con anterioridad al 1° de enero de 1980, y para ciertos cubanos y haitianos. Los ex---tranjeros con situación de residentes temporales pueden trabajar. Todos los extranjeros con situación de residente temporal, pueden -solicitar su cambio a situación de residente permanente después de tres años.

Ayuda legislativa : Las propuestas de la administración estaban divididas en cuatro categorías amplias, con énfasis en las dos primeras, Inmigración Ilegal, arribos masivos de extranjeros indocumentados, Inmigración Legal y beneficios para refugiados y asilados.

Las proposiciones de la administración relacionadas con el problema general de extranjeros ilegales incluían : legislación que prohibía a los patrones contratar a sabiendas extranjeros ilegales, la legalización de la situación de extranjeros que en otra forma fueran admisibles y que por alguna otra forma estuvieran presentes en los -- Estados Unidos, a partir del 1° de enero de 1980, con una base temporal y renovable de tres años, con restricciones sobre los beneficios y sin permitir el ingreso a ningún otro miembro de la familia, legislación que establece un programa piloto de dos años para trabajadores temporales mexicanos, conforme a la cual se admitirían hasta 50,000 trabajadores anualmente y hasta por 12 meses, el incremento de recursos para la ejecución de las leyes actuales.

EL DEBATE SOBRE LOS PRINCIPALES PUNTOS DE INMIGRACION :

El debate sobre la política de la propuesta Simpson-Mazzoli, se enfocó sobre los diversos métodos en consideración para controlar la inmigración ilegal. Disposiciones tales como sanciones para el patrón, identificación del trabajador, legalización y trabajadores -- temporales sufrieron un fuerte escrutinio.

Se está de acuerdo generalmente que la perspectiva de empleo a salarios norteamericanos es el imán que atrae a los extranjeros a esa nación.

El principal remedio legislativo que se propuso durante los años de 1970, fué el de castigar a los patrones que con conocimiento de causa, contratan extranjeros ilegales. De hecho, la legislación que establecía castigos para el patrón, fue aprobada en la Cámara duran

durante los Congresos 92 y 93, y fue propuesta durante la administración de Carter durante el Congreso 95, pero no fue establecida.

Uno de los críticos de las sanciones a los patrones ha sido el ---- Senador demócrata Edward Kennedy, cuyo punto de vista minoritario - en el Comité de los Judicial del Senado de los Estados Unidos es -- bien conocido. Kennedy afirmó : "Mi preocupación principal es que esta propuesta no se convierta en un vehículo para una acción discriminatoria contra los hispanicos y otros grupos minoritarios. Los inmigrantes y extranjeros indocumentados no deben convertirse en -- chivos expiatorios de los serios problemas que nuestro país enfrenta hoy, debido a la fracasada política económica de la administración".

Uno de los aspectos más controvertidos de la legislación de sanciones al patrón es el punto de cómo van a determinar los patrones si los empleados tienen derecho a aceptar el empleo. Mientras que los extranjeros autorizados para trabajar en los Estados Unidos, tienen documentos emitidos por el Servicio de Inmigración y Naturalización que indican su situación, los ciudadanos norteamericanos no necesariamente tienen prueba de su ciudadanía o de su derecho al trabajo.

En respuesta a esta preocupación, la propuesta Simpson-Mazzoli exigía que el Presidente desarrollara e implementara un sistema seguro de identificación del trabajador dentro de los tres años de la promulgación de la legislación.

La administración Reagan estaba explícitamente opuesta a la creación de una tarjeta nacional de identificación, prefiriendo en su lugar un sistema en el que el patrón firmara una forma certificando que él o había visto documentos oficiales del Servicio de Inmigración y Naturalización, o dos formas de otras identificaciones prescritas.

La cuestión de la "amnistía" o legalización de la situación de determinados extranjeros que residen legalmente en los Estados Unidos está también asociada con el asunto del extranjero ilegal. La propuesta Simpson-Mazzoli proveería una situación inmediata de residente permanente, para extranjeros que entraron a los Estados Unidos - antes del 1° de enero de 1977, y permitiría que extranjeros que entraron en los Estados Unidos antes del 1980, fueran seleccionados - para una situación de residente temporal. Después de tres años podrían solicitar una situación de residente permanente.

El rechazo de la propuesta Simpson-Mazoli por la Cámara de representantes durante la sesión del Congreso saliente, en diciembre del -- año pasado, fue causado por la controversia sobre la disposición de la amnistía (y las sanciones a los patrones).

Aquéllos extranjeros ilegales que recibirían la amnistía bajo la -- propuesta Simpson-Mazzoli, recibirían el derecho de traer a los --- miembros de su familia dentro del sistema de preferencia, demorando aún más la perspectiva a los inmigrantes con posibilidades más bajas.

La propuesta Simpson-Mazzoli estipulaba una modernización moderada del programa H-2 para trabajadores temporales, mientras que el --- Presidente Reagan proponía un nuevo programa tipo "bracero", limitando a 50,000 mexicanos que podrían obtener permiso para trabajo temporal hasta por doce meses.

LAS CARTAS SILVA³⁵

Desde la perspectiva mexicana la trascendencia del tema de la inmigración no solamente en términos de relaciones bilaterales con ---- Estados Unidos sino de política interna, justifica el seguimiento - tanto del debate en esta materia al interior del Congreso Norteamericano, como de cualquier decisión que pudiera elaborarse al interior de las agencias de la rama ejecutiva. Dentro de este último - caso se encuentra la cuestión de las Cartas Silva.

Para contar con mayores elementos que ilustren el origen de estos - documentos y las implicaciones derivadas del fin de su validez, es necesario recordar varios acontecimientos.

En 1968 entró en vigor una disposición legal que limitaba la concesión de visas de inmigrantes a solicitantes del hemisferio occidental a 120,000 al año, en un momento en que existía un amplio rezago en el otorgamiento de las misma derivado de la necesidad de regularizar la situación de miles de cubanos que habían ingresado a ---- Estados Unidos en el transcurso de la década de los setentas.

Como resultado miles de solicitantes de este tipo de visas se vieron afectados. Esta situación se prolongó hasta 1976, cuando una - enmienda a la ley Nacional de Inmigración fijó una cuota máxima de 20,000 inmigrantes por país, en tanto se aprobó una legislación especial para regularizar la situación de los cubanos.

(35).- Carta Mensual de Política Exterior Mexicana, Departamento de Política Internacional, C.I.D.E., LAS CARTAS SILVA Y LA POLITICA DEL GOBIERNO MEXICANO FRENTE AL PROBLEMA DE LOS INDOCUMENTADOS, Año 2, Núm. 2, 15 de - marzo de 1982.

Con el propósito de modificar los efectos de las disposiciones vigentes entre 1968 y 1976, el mexicano Refugio Silva interpuso una demanda ante una Corte Federal de Distrito del Estado de Illinois - en contra del Procurador General, la decisión judicial fue a su favor y, a través de los efectos de la misma, el Departamento de Estado la aprobó y el Servicio de Inmigración y Naturalización inició los trámites para la concesión de visas de inmigrantes, a latinoamericanos que las hubieran solicitado entre 1968 y 1976, en un número de 144,999 y dentro de un plazo de dos años (noviembre de 1979 - diciembre de 1981). A través de este medio 115,271 mexicanos obtuvieron su residencia legal en Estados Unidos.

Al concluirse el plazo estipulado por la autoridad judicial el Departamento de Estado anunció la suspensión de la entrega de visas a los portadores de las Cartas Silva, en esta situación se abrió la posibilidad de que el Servicio de Inmigración y Naturalización pudiera actuar en contra de 66,000 mexicanos (así como otros 34,000 latinoamericanos) cuyos casos se encontraban pendientes de resolución. Si bien voceros de esta dependencia declararon que la deportación de poseedores de Carta Silva, cuya situación no llegó a regularizarse, "es un proyecto de baja prioridad para el gobierno", en virtud de que no cuentan con los recursos para expulsar del territorio norteamericano a esa cantidad de personas, el resultado ha sido diferente. De hecho, se han efectuado detenciones y los antiguos beneficiarios de las Cartas Silva que no obtuvieron visas de inmigrante han venido a sumarse a los trabajadores sin documento que se encuentran en Estados Unidos.

La suspensión de los efectos de las Cartas Silva, presentada por el gobierno norteamericano como una decisión desprovista de consecuencias políticas a nivel de la relación bilateral, (desligada por cierto del proyecto de Reagan sobre política de migración) fué percibida de manera muy diferente a México. La decisión sobre las ---

implicaciones de la migración sin documentos hacia los Estados Unidos fue reabierto a nivel de amplios sectores mexicanos interesados en la cuestión. Por lo demás la trascendencia del tema unida a la ubicación de la decisión norteamericana como reflejo del ambiente restriccionista que priva en Estados Unidos en el momento actual hizo prácticamente ineludible la presentación de pronunciamiento por parte de círculos gubernamentales. Al respecto, conviene adelantar que las respuestas que se manifestaron revelan la existencia de distintas interpretaciones acerca de la decisión norteamericana, pero muy pocas alternativas para la posición mexicana ante futuros acontecimientos de este género.

El planteamiento más generalizado entre los funcionarios gubernamentales fue el de reafirmar la tesis de que las decisiones norteamericanas en materia de migración se elaboran en "estricto apego a su soberanía". Por lo que se desprende de este argumento, que la suspensión de los efectos de las Cartas Silva no pueden considerarse necesariamente como un acto inamistoso por parte de Washington. A nivel de las Comisiones de Relaciones Exteriores, de la Cámara de Diputados y del Senado, si bien se comparte la interpretación anterior, se presenta con un matiz al subrayarse negativamente en el hecho de que el gobierno de los Estados Unidos no consultara a las autoridades mexicanas en el asunto de las Cartas Silva, aún cuando según el vocero del Senado sean "autoridades menores norteamericanas" las responsables de tal decisión.

Finalmente, entre los que consideran que tal decisión norteamericana constituye un elemento de presión sobre el gobierno mexicano tendiente a modificar algunas de sus líneas política exterior (las dirigidas a Centroamérica, principalmente) se encuentran el Congreso del Trabajo -el vocero- oficioso de las críticas al proyecto Reagan sobre migración y algunos partidos de oposición como : PAN, PSUM, -PPS, PDM, PMT, con la salvedad de que la evaluación sobre la política exterior que subyace detrás de sus puntos de vista es, en muchos casos, diametralmente opuesta.

Como se observa no existe una interpretación única acerca del significado político de la decisión norteamericana respecto a las Cartas Silva, tampoco es posible hablar de recomendaciones precisas acerca del carácter de las posibles respuestas mexicanas. En el caso de la referente a la protección de los trabajadores sin documentos la única sugerencia más específica, al rededor de la cual se articula cierto concenso se manifiesta en favor de ampliar las funciones de la Dirección General de Protección de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En tanto, por lo que respecta a la celebración de consultas futuras con Washington respecto a las cuestiones migratorias la recomendación carece de mayores especificaciones.

A este nivel cabe preguntarse acerca de la posición de las instancias gubernamentales encargadas formalmente de la elaboración de decisiones respecto al tema de la inmigración mexicana sin documentos a Estados Unidos. En este sentido es importante mencionar los puntos de vista expresados al respecto por el embajador mexicano en Estados Unidos y por la propia Secretaría de Relaciones Exteriores.

El primero se adhirió desde el principio a la explicación "técnica" acerca de la decisión sobre las Cartas Silva reiterando en distintas ocasiones que : "el asunto de las Cartas Silva fue resuelto de acuerdo a las leyes de inmigración de Estados Unidos y no procede ninguna reclamación por parte de México".

Estos señalamientos, si bien ofrecen una explicación correcta, dejan de lado el planteo de la postura mexicana acerca del problema de la inmigración a Estados Unidos, en su conjunto. El sostenimiento de esta posición condujo al embajador Margain a entrar en una fuerte polémica con algunos expertos mexicanos en materia de migración y con representantes de los medios de comunicación. Por otro lado en su carácter de diplomático Margain trató de suavisar por todos los medios a su alcance las reacciones mexicanas (incluyendo el llamado a consultas de la Secretaría de Relaciones Exteriores) frente al gobierno norteamericano.

La interpretación de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre las Cartas Silva, -después de varios incidentes- aparece en los mismos términos que la del embajador en Washington, sólo que sin articular ninguna respuesta para las principales críticas que a éste se le hicieron. Es decir, sin esclarecer la importancia para México de las decisiones norteamericanas en materia de migración y sin señalar la adopción de algún tipo de medidas para evitar los efectos de decisiones futuras como la de las Cartas Silva. Estas discordancias y la carencia de definición de política de las mencionadas instancias puede estar vinculada a la inexistencia de una respuesta --única ante el complejo problema de la inmigración al interior del gobierno mexicano. Al respecto, puede señalarse que en un documento de la Dirección General de Protección de la Secretaría de ----- Relaciones Exteriores se dejaba entrever hacia el 14 de enero del presente año que, en el corto plazo, la única medida que el gobierno mexicano podría adoptar en relación con esta cuestión sería conceder protección y asesoría a sus trabajadores en Estados Unidos, -desechando otras opciones como el posible establecimiento de algún tipo de convenio bilateral. Las opiniones divergentes que en el --pasado expresara el embajador Margain a este respecto parecen justificar en alguna medida los problemas para establecer una respuesta coordinada hacia la cuestión de la inmigración sin documentos a los Estados Unidos.

La presencia de distintas interpretaciones conduce a algunas reflexiones acerca de lo que podría ocurrir en el futuro, en relación a nuevas decisiones de corte restrictivo del gobierno norteamericano, como la planteada por Reagan sobre los "trabajadores huéspedes". -AL respecto pareciera, de acuerdo a lo que se mencionaba anteriormente, que existe una tendencia al interior del gobierno mexicano -que concediera que el planteamiento de este género no tendrá futuro en razón de las dificultades para su aprobación en el Congreso (especialmente ciertas en un año como este de elecciones legislativas 1982). En este sentido se argumenta que el *status quo* en el campo de la política de migración caracterizado por el mantenimiento de -

la emigración mexicana indocumentada y la existencia de un pequeño programa de trabajadores temporales (H-2) predominará en el corto y mediano plazo. Sin embargo, desde el punto de vista de otros funcionarios gubernamentales, la línea restriccionista tiene amplias raíces en la sociedad norteamericana actual por lo que es conveniente entrar en pláticas acerca de las disposiciones que llegarán a adoptarse.

Se considera que el establecimiento de un programa gubernamental de "trabajadores huéspedes" con los Estados Unidos, sería un precedente útil para México ante el problema de inmigración sin documentos que enfrenta en la frontera sur.

CONCLUSIONES

1.- La frontera entre los Estados Unidos y México, es un ejemplo único y moderno, la denominación económica y la dependencia entre los -- países "desarrollados" y el país en vías de "desarrollo"

Es importante que la emigración de indocumentados, sea considerada por - el derecho a fin de evitar situaciones conflictivas entre los Estados, - efectos colaterales o bien evitar los abusos del hombre por el hombre, - garantizando así el respeto de sus derechos fundamentales.

2.- El área fronteriza entre México y los Estados Unidos, se debe en - primer lugar al desarrollo contemporáneo de una cadena de centros de población, llamados "Ciudades Fronterizas", la cual se extiende desde el Océano Pacífico hasta el Golfo de México. Los términos "ciudades --- fronterizas" y "frontera", conllevan una connotación negativa, la cual - denota entre otras hostilidad y falta de arraigo.

3.- La proximidad de dos culturas ampliamente diferentes, tanto econó mica como políticamente se debe principalmente : 1) a la conquista de enormes porciones del territorio mexicano, por parte de los Estados - Unidos en el período de 1836 a 1848, y la recolonización o, mejor dicho a la saturación continua de los Estados Unidos y, 2) al tremendo creci- miento de la población en las áreas de las fronteras.

4.- Las movilizaciones o desplazamientos de emigrantes a través de la historia, han sido un fenómeno internacional, el cual se deriva de los problemas económicos, políticos y sociales que enfrentan los emigran tes en su lugar de origen, los que lo obligan a emigrar en busca de mejor es perspectivas de vida y atraído por la posibilidad de mejorar sus con diciones de vida y de trabajo.

5.- El emigrante al traspasar las fronteras de un Estado, ya sea de manera legal o ilegal, queda sujeto a la soberanía del Estado al que se dirija. Además, de que debido a su situación migratoria padece las mas diversas violaciones a sus derechos humanos y laborales.

6.- Debemos crear y desarrollar la capacidad productiva, industrial y turística de empleo, necesaria para mantener la demanda de plazas en las zonas afectadas por la emigración en México, a través de programas encaminados a utilizar la mano de obra desocupada y tratar de arraigar a los trabajadores emigrantes en sus lugares de origen.

7.- Que la política demográfica (planificación familiar) sea más constante, especialmente en las zonas agrícolas, con el fin de disminuir la tasa de crecimiento poblacional.

8.- Informar a través de los medios de comunicación, especialmente la televisión, mostrando las condiciones reales e inhumanas en que viven los "ilegales" o indocumentados y aún los documentados.

9.- En todo tiempo, los Estados Unidos nunca han llevado a cabo esfuerzos serios, por eliminar la inmigración indocumentada sino, por el contrario, viendo el beneficio económico que ésta representa, la han estimulado de varias maneras indirectas. Los trabajadores mexicanos, son tratados como una mercancía más, un insumo agrícola, son atraídos o deportados según las necesidades económicas del momento, en función simplemente de las leyes de la oferta y la demanda en el sistema de libre empresa.

10.- México se ve obligado a solicitar préstamos y ayuda a los Estados Unidos, con la clara consecuencia de un endeudamiento externo cada día mayor. La emigración de nuestros trabajadores, las tarifas bajísimas a la exportación y el endeudamiento externo son factores esenciales en la relación de dependencia estructural de México con el imperialismo norteamericano.

11.- Los inmigrantes mexicanos, todavía pueden beneficiar en mucho a -- los Estados Unidos, pero sólo si se limitan a un número adecuado y se seleccionan dentro de ese número en base a la reunificación inmediata de la familiar y las habilidades que pudieran servir verdaderamente al - interés de una nación muy desarrollada.

12.- Una alternativa a los programas de amnistía de fechas múltiples o de costosos sistemas nacionales de identificación podría lograrse en base a una legislación actual. Un programa así pediría la ejecución nacional de normas justas de trabajo existentes y legislación sobre salarios mínimos, sin importar la nacionalidad y situación legal de los trabajadores. Si se aplicara la ejecución y las sanciones consistentemente los patrones tendrían menos incentivos para contratar inmigrantes indocmentados, puesto que no les podría hacer que trabajaran "temerosos".

13.- La gente emigra porque no puede obtener un ingreso mínimo para una vida modesta y algunas oportunidades para su mejoría en sus pro--- pios países. No se debe castigar a los patrones por contratar trabajadores indocumentados, sino por explotar a personas más allá de lo establecido o estipulado en las leyes laborales existentes.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- BRAVO CARO RODOLFO, Guía de Extranjero
Editorial Porrúa, S.A.
Primera Edición
México, D.F., 1979.
- 2.- BUSTAMANTE JORGE A., Espaldas Mojadas
Materia Prima para la Expansión del Capital Norteamericano
Cuadernos del C.E.S.,
Serie Núm. 9, Editorial El Colegio,
México, 1981.
- 3.- CARTA MENSUAL DE POLITICA EXTERIOR MEXICANA
Departamento de Política Internacional C.I.D.E.,
"Las Cartas Silva y La Política del Gobierno Mexicano frente al
Problema de los Indocumentados"
Año 2, Núm. 2
15 de marzo de 1982.
- 4.- CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
"Indocumentados : Mitos y Realidades"
Editorial El Colegio de México
Primera Edición
México, D.F., 1979.
- 5.- CORNELIUS WAYNE A., Mexican Migration to The United States : Causes
Consequences and U.S. Responses
Editorial Center for International Studies
Massachusetts Institute of Technology (MIT)
Cambridge, Mass., 1978.

- 6.- CRAIG RICHARD B., The Bracero Program
Editorial University of Texas
Austin, Texas, 1971.

- 7.- CURSO DE ACTUALIZACION : "MEXICO Y ESTADOS UNIDOS"
Temas Relevantes en su Relación Bilateral
DR. DAVID N. COOPER, Profesor de Educación Laboral en la
Universidad de Connecticut, Estados Unidos
Se realizó en ENEP, Acatlán, México
Del 2 de febrero al 2 de marzo de 1983.

- 8.- DIARIO DE DEBATES DEL 3 DE MAYO DE 1973.

- 9.- DOMINGUEZ ALBERTO, Braceros Tráfico de Carne Humana
Anaya Editores, S.A. S/Ed.
México, 1978.

- 10.- DR. CALVO FRANCISCO
Editorial La Goya
Barcelona, España, 1977.

- 11.- ETTORE PIERRI, Braceros la Frontera Explosiva
Editorial Editores Mexicanos, S.A.
Tercera Edición
México, D.F., 1981.

- 12.- GALARZA ERNESTO
Marchants of Labor, The Mexican Bracero Story
Editorial Mc Nally & Loftin
California, 1974.

- 13.- GARZA MERCADO MARIO, Manual de Técnicas de Investigación
Editorial El Colegio de México
Tercera Edición
México, D.F., 1982.

- 14.- HANSEN ROGER D., La Política del Desarrollo Mexicano
Editorial Siglo XX
Octava Edición
México, 1978.
- 15.- INFORME PRESIDENCIAL DEL 1° DE SEPTIEMBRE DE 1943
General Manuel Avila Camacho,
Informes y Documentos Presidenciales 1821-1966, Página 247.
- 16.- J. CASTAÑEDA, En busca de una Posición ante Estados Unidos
Foro Internacional Núm. 74,
1978.
- 17.- KIRSTEIN PETER N., Anglo Over Bracero : A History of The Mexican
Worker in The United States from Roosevelt to Nixon
Editorial R and E. Research Associates
San Francisco, California, 1977.
- 18.- LA OTRA CARA DE MEXICO : EL PUEBLO CHICANO
Editorial El Caballito
México, 1977.
Prólogo Carlos Monsiváis
- 19.- LA INMIGRACION INDOCUMENTADA EN LOS DEBATES DEL CONGRESO DE LOS
ESTADOS UNIDOS
Secretaría de Trabajo y Previsión Social
Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo (CENIET)
Serie Estudios I
1979.
- 20.- MORALES PATRICIA, Indocumentados Mexicanos
Editorial Grijalbo, S.A.
Primera Edición
México, D.F., 1982.

- 21.- OJEDA MARIO, Estudios de un Curso de Decisión Política : El Problema Norteamericano de Importación de Braceros
Extremos de México
Editorial El Colegio
Nueva Serie/14, 1971.
- 22.- RELACIONES INTERNACIONALES
(Revista del Centro de Relaciones Internacionales)
Editorial UNAM
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. VI
Enero - Marzo, Núm. 20, 1978.
LEGISLACION CONSULTADA:
- 23.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
Editorial Porrúa, S.A.
Sexagésima Novena Edición
México, D.F., 1981.
- 24.- CONVENIO 34 SOBRE LAS AGENCIAS RETRIBUIDAS DE COLOCACION, 1933 (OIT)
Ratificado por México en Decreto del 22 de marzo de 1938.
- 25.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO
Publicada en el Diario Oficial del 1° de mayo de 1970.
- 26.- LEY GENERAL DE POBLACION
Publicada en el Diario Oficial el 7 de enero de 1974.
- 27.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL
Publicada en el Diario Oficial del 29 de diciembre de 1976.
- 28.- REGLAMENTO DE LA LEY GENERAL DE POBLACION
Publicada en el Diario Oficial del 16 de noviembre de 1976.
- 29.- ARTICULO : TRABAJADORES MEXICANOS EN TIERRA EXTRAÑA
Ernesto Galarza M.
Problemas Agrícolas e Industriales, Vol. X, 1-2, 1958.