



24  
41

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS ANTE LOS TRABAJADORES  
AGRICOLAS MIGRATORIOS. 1942-1986**

**TESIS PROFESIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A  
ANGEL ANTONIO ROGERIO CADENA

MÉXICO, D. F.

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

1989



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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.

## I N D I C E

INTRODUCCION	1
CAPITULO 1	
EL PROGRAMA BRACERO ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS. 1942-1964	6
1.1. ANTECEDENTES	6
1.2. ESTRUCTURA	8
1.3. FUNCIONAMIENTO	10
1.3.1. PERIODO 1942-1947	10
1.3.2. PERIODO 1947-1951	14
1.3.3. PERIODO 1951-1964	17
1.4. EVALUACION DEL PROGRAMA BRACERO	32
CAPITULO 2	
EL DEBATE POSTERIOR EN TORNO A UN PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES. 1965-1986	42
2.1. PERIODO 1965-1973	43
2.1.1. EN MEXICO	43
2.1.1.1. EL TEMA DE LA ADMISION DE TRABAJADORES MIGRATORIOS MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS EN LOS INFORMES DE GOBIERNO DE LOS PRESIDENTES MEXICANOS. 1965-1974	50
2.1.1.1.1. PERIODO 1965-1970	50
2.1.1.1.2. PERIODO 1970-1974	52

2.2. LA POSICION MEXICANA DE 1974	57
2.2.1. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA Y LA NEGATIVA A LA INSTRUMENTACION DE UN PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES	57
2.3. MEXICO Y ESTADOS UNIDOS ANTE LA MIGRACION DE INDOCUMENTADOS. 1975-1986	59
2.3.1. LA MIGRACION INDOCUMENTADA Y EL GOBIERNO MEXICANO A MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA Y COMIENZOS DE LOS OCHENTAS	59
2.3.1.1. EL SEXENIO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO. 1976-1982	63
2.3.2. LA INMIGRACION INDOCUMENTADA BAJO LA OPTICA DE ESTADOS UNIDOS	68
2.3.2.1. LA INMIGRACION INDOCUMENTADA EN LOS DEBATES DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS	73
2.3.2.2. OTRAS PROPUESTAS Y PROGRAMAS	78
2.3.2.2.1. PLAN CARTER	78
2.3.2.2.2. INFORME DE LA COMISION SELECTA SOBRE POLITICA DE INMIGRACION Y REFUGIADOS	80
2.3.2.2.3. PLAN REAGAN	82

### CAPITULO 3

LA LEY SIMPSON-RODINO Y SUS REPERCUSIONES EN LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS	92
3.1. ANTECEDENTES	92
3.1.1. EL PROYECTO DE LEY SIMPSON-MAZZOLI	95
3.2. LA LEY SIMPSON-RODINO	97

3.3. MEXICO Y LA LEY SIMPSON-RODINO	100
3.3.1. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA LEY SIMPSON-RODINO QUE REPERCUTEN SOBRE MEXICO	103
3.3.1.1. LEGALIZACION DE TRABAJADORES AGRICOLAS	103
3.3.1.2. ADMISION DE TRABAJADORES TEMPORALES H2-A	106
3.3.1.3. LEGALIZACION DE TRABAJADORES AGRICOLAS COMPLEMENTARIOS	108
3.3.1.4. CONSULTAS CON EL GOBIERNO MEXICANO	110
3.3.1.5. COMISION PARA EL ESTUDIO DE LA MIGRACION INTERNACIONAL Y EL DESARROLLO ECONOMICO COOPERATIVO	113
 CONCLUSIONES	 118
 BIBLIOGRAFIA	 129

## INTRODUCCION

Con motivo de la escasez de trabajadores que se dió en Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, en 1942 los gobiernos de México y Estados Unidos iniciaron una serie de acuerdos por medio de los cuales trabajadores agrícolas temporales mexicanos ingresaron a laborar a Estados Unidos. Estos acuerdos, conocidos en su conjunto como Programa Bracero, funcionaron hasta 1964. A partir de esa fecha, el Gobierno de México y algunos patrones agrícolas estadounidenses, sobre todo del suroeste de ese país, buscaron ante el Gobierno de Estados Unidos la renovación del programa o uno similar, pero sin éxito en sus esfuerzos. Asimismo, a partir de esa fecha, la creciente migración indocumentada de trabajadores agrícolas cobra mayor realce, elevando la preocupación de ambos gobiernos.

En 1974 el Gobierno de México cambia de posición y deja de buscar tal acuerdo, manteniendo esa postura hasta la actualidad. No obstante, en Estados Unidos, pero sobre todo en el Congreso de ese país, desde la misma terminación del Programa Bracero se inició un debate sobre cuál debería ser la política a seguir, manifestándose tanto intereses a favor de un acuerdo laboral como otros en contra de ello.

En esos debates congresistas en Estados Unidos se evidenciaban dos posiciones antagónicas muy claras: una que se oponía al ingreso de trabajadores agrícolas temporales, y otra que la apoyaba. Cada parte tenía razones particulares para defender su posición. Así, una postura buscaba que se sancionara a quienes contrataran trabajadores indocumentados con conocimiento de causa, y otra pretendía que se instrumentara algún mecanismo por medio del cual pudieran ingresar a laborar a Estados Unidos trabajadores extranjeros.

Finalmente, en 1986 el Congreso de Estados Unidos envía al Presidente Ronald Reagan, una amplia legislación sobre inmigración, misma que es aprobada por el Mandatario estadounidense. Dicha legislación, conocida como Ley Simpson-Rodino, contiene las posiciones antes mencionadas y plantea una serie de respuestas, pero también eleva otra serie tal vez más amplia de interrogantes. Lo anterior surge por la misma complejidad del tema.

Para México, la Ley Simpson-Rodino presenta desafíos, como son por ejemplo: ¿Cómo afrontar la Ley Simpson-Rodino y qué posición adoptar frente a la corriente migratoria de indocumentados que continúa?. Para hacer frente a esos desafíos, afirmamos que se deben reconsiderar y estudiar las enseñanzas dejadas por el Programa Bracero, intentando con ello rescatar algunos puntos básicos que deberían ser tomados en cuenta por las autoridades mexicanas para delinear su posición al respecto. Para ello, consideramos que un estudio histórico del periodo 1942-1986, sobre el tema central antes descrito, arrojaría alguna luz sobre la cuestión que estudiamos en el presente trabajo.

La presente tesis persigue tres objetivos básicos: El primero es describir y analizar las políticas que han adoptado los gobiernos de México y Estados Unidos en el periodo 1942-1986 con relación a los trabajadores agrícolas migratorios mexicanos en territorio estadounidense. Se parte de 1942 porque es cuando se ponen en marcha la serie de acuerdos binacionales sobre el mencionado tipo de trabajadores, que como ya lo señalamos fueron conocidos en su conjunto como Programa Bracero, y se concluye en 1986 porque es cuando en Estados Unidos se aprueba una amplia legislación sobre inmigración, la Ley Simpson-Rodino, que presenta retos para México. Durante el periodo de estudio se dieron una amplia gama de debates sobre el tema, los cuales se recogen y analizan en el presente trabajo por la importancia que revisten para el objeto de estudio.

El segundo objetivo es analizar y explicar cuales han sido las posiciones de ambos gobiernos, estudiando cuales han sido las alternativas que se han presentado en el periodo de estudio.

El tercer objetivo es analizar algunas implicaciones que toda esta experiencia arrojó, sobre todo para México, a la luz de los retos que se le podrían plantear con la Ley Simpson-Rodino. Esto es, aprovechar las experiencias del pasado para intentar desprender algunas enseñanzas básicas que deberían tomarse en cuenta en el presente.

Para estudiar el tema, lo hemos dividido en 3 periodos:

- De 1942 a 1964, época en que funcionó el Programa Bracero, donde se pretende responder a interrogantes acerca de su funcionamiento y su desarrollo. Asimismo, se busca responder a cuestiones como a quién o quiénes benefició el Programa Bracero. Asimismo, se estudia cuál fue el papel del Gobierno de México y la situación de los trabajadores agrícolas migratorios mexicanos en Estados Unidos. Este periodo será analizado en el capítulo 1.
  
- De 1965 a 1974, lapso durante el cual el Gobierno de México y algunos patronos agrícolas estadounidenses, en concreto del suroeste de ese país, buscaron una reanudación del Programa Bracero, aunque por diferentes motivos. En este punto buscaremos responder a interrogantes tales como por qué buscó el Gobierno de México una reanudación del Programa Bracero durante este periodo. Esta cuestión será analizada en el capítulo 2.
  
- De 1974 a 1986, cuando el Gobierno de México dejó de buscar un acuerdo laboral con Estados Unidos y mantiene esa posición. Con relación a esta cuestión, buscaremos responder a interrogantes tales como por qué deja de buscar el Gobierno de México un acuerdo. Por la parte

estadounidense, el periodo comprende una serie de debates congresistas sobre cuales deberian ser los puntos centrales de una legislación sobre inmigración, y culminan en 1986 cuando se aprueba la Ley Simpson-Rodino. En este apartado buscamos responder a preguntas de la índole de qué se debatía en el Congreso de Estados Unidos y quienes se oponían o apoyaban un acuerdo laboral y por qué; por qué se buscaba una legislación sobre inmigración y cuáles eran los puntos centrales del debate y por qué. Este periodo también será analizado en el capítulo 2.

Finalmente, el tercer capítulo está dedicado al análisis de las disposiciones de la Ley Simpson-Rodino que tienen una incidencia directa sobre el tema de los trabajadores agrícolas migratorios. Asimismo, en ese capítulo se estudian más detalladamente los puntos de la Ley Simpson-Rodino que ofrecen algunas alternativas para México.

Para concluir, al final del presente trabajo se delinearán algunos puntos centrales sobre el tema, recapitulando sobre las cuestiones analizadas e intentando aportar algunos puntos que arrojen luz sobre los retos que se le presentan a México.

El presente trabajo se ha desarrollado tomando en cuenta que el debate sobre la migración ha reflejado una tensión constante entre lo que podríamos llamar consideraciones "económicas" y "políticas".

Las primeras surgen de una realidad que se ha mantenido constante durante todo el periodo 1942-1986: Estados Unidos ha necesitado de mano de obra extranjera y temporal para desarrollar labores agrícolas que los trabajadores domésticos no desean desempeñar por considerarlas de bajo nivel y pésima paga. Bajo esta situación, ha existido, existe y seguramente continuará existiendo en el futuro una demanda en Estados Unidos de trabajadores agrícolas temporales, pudiendo incluso necesitarse trabajadores para la industria y el sector servicios, lo cual ya es un tema aparte pero lo señalamos

por su importancia.

Las segundas consideraciones, de índole política, se desprenden del afán de algunos sectores de grupos en Estados Unidos que han buscado reducir la corriente migratoria de indocumentados, ya sea por el supuesto de que afectan la "seguridad nacional estadounidense", o porque incluso ciertos extranjeros, entre los que se encontrarían incluidos los mexicanos, no son deseables en Estados Unidos por motivos xenófobos y racistas.

Las anteriores consideraciones sirven como marco para el desarrollo del trabajo, y nos permiten comprender mejor el terreno en que ha tenido que moverse el Gobierno de México. Así, el Gobierno de México, durante el periodo de estudio, ha tenido que reaccionar a las políticas que se han originado en Estados Unidos: en 1942 ante la propuesta de creación del Programa Bracero; en 1964 ante la decisión de dar por terminado el mismo Programa Bracero; y más recientemente, en 1986, a partir de la aprobación de la Ley Simpson-Rodino.

## CAPITULO 1

### EL PROGRAMA BRACERO ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS. 1942-1964.

#### 1.1. ANTECEDENTES.

La entrada de Estados Unidos a la Segunda Guerra Mundial motivó la escasez de mano de obra, principalmente agrícola. El estado de emergencia creado por el conflicto bélico demandaba medidas rápidas y certeras, no sólo para asegurar el triunfo de los países aliados, sino también para evitar un resquebrajamiento de la economía estadounidense en la posguerra.

Dentro de este marco, el gobierno estadounidense instrumentó una serie de medidas tendientes tanto a garantizar la victoria Aliada como a reafirmar la economía. En el campo específico de la agricultura, las necesidades impuestas por la guerra precisaban de una cantidad considerable de mano de obra, a fin de evitar que las cosechas y la producción agrícola en general sufrieran consecuencias negativas derivadas de la escasez de trabajadores del campo.

Por otra parte, entre México y Estados Unidos existía desde décadas atrás un movimiento continuo de personas, principalmente de mexicanos que emigraban al vecino país del norte por diversos motivos, derivados de las hondas raíces que unen a vastos sectores de la población a ambos lados de la frontera entre los dos países. No obstante, la principal causa que motivaba esta afluencia de mexicanos a Estados Unidos era de naturaleza económica, ya que la existencia de empleo en Estados Unidos atraía a trabajadores agrícolas, que en sus comunidades de origen se enfrentaban a carencias económicas que

los impulsaban a emigrar a territorio estadounidense en busca de trabajo.

En efecto, al comenzar México a salir de una ardua etapa de su desarrollo histórico caracterizada por las luchas internas que habían virtualmente trastocado toda la actividad económica, el país se encontraba en la década de los años cuarenta con una economía débil, incapaz de generar empleos para toda la población, la cual veía en su emigración a Estados Unidos una alternativa para encontrar empleo.

Así, por una parte, en Estados Unidos existía una demanda real de mano de obra, sobre todo agrícola, y por otro lado, en México existía una oferta de mano de obra eminentemente agrícola. La clara complementariedad que se evidenció entre las economías de ambos países no se limitó sólo al ámbito laboral, prueba de ello es el acuerdo comercial que se realizó entre las dos naciones en diciembre de 1942, así como el espíritu de cooperación que se dió en esa época. (1)

A fines de 1941, agricultores del suroeste de Estados Unidos solicitaron a su gobierno que se reclutara mano de obra agrícola mexicana para satisfacer su demanda. Esta petición fue rechazada por la Comisión de Empleo en Tiempos de Guerra, ya que no se estimó que hubiera escasez real de trabajadores. (2) No obstante, ante las crecientes presiones de los agricultores, en junio de 1942 se iniciaron conversaciones entre autoridades estadounidenses y mexicanas con el fin de analizar la posibilidad de que se llevara a cabo un acuerdo sobre la reclutación de mano de obra mexicana. (3)

La urgente necesidad de trabajadores en la agricultura estadounidense fue factor determinante para que se aceleraran las negociaciones, mismas que culminaron el 4 de agosto de 1942 con la celebración del "Acuerdo para Reglamentar la Contratación (temporal) de Trabajadores Agrícolas Migratorios Mexicanos", mediante canje de notas. (4)

## 1.2. ESTRUCTURA.

Los principios fundamentales del acuerdo -mejor conocido como Programa Bracero- fueron los siguientes:

- Los mexicanos que fuesen contratados para trabajar en Estados Unidos disfrutarían de las garantías de transporte, alimentos, hospedaje y repatriación que establece el artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo, de México;
- los mexicanos contratados no podrían ser empleados en ningún servicio militar;
- no sufrirían actos discriminatorios de ninguna naturaleza (Orden del Ejecutivo número 8302, dictada en la Casa Blanca el 25 de junio de 1941);
- no serían empleados para desplazar a otros trabajadores ni para abatir salarios previamente establecidos.

Las especificaciones de los contratos asentaban que:

- Estos se harían entre el empleador y el trabajador bajo la supervisión del gobierno de México (y el de Estados Unidos) y se redactarían en español.
- El empleador (el gobierno de Estados Unidos) contrataría con el subempleador (los patrones agrícolas estadounidenses) a efecto de garantizar la debida observancia de los principios contenidos en dichos contratos.(5)

El costo del transporte, alimentación y hospedaje desde los lugares de origen hasta los de destino, correría a cuenta del empleador, según se estipuló en el acuerdo, como lo mencionamos anterior-

mente. Asimismo, el trabajador temporal también tenía aseguradas ciertas garantías en cuanto a trabajo y salario.

Los salarios que percibirían serían los mismos que los prevalecientes en las regiones de destino, pero en ningún caso serían menores de 30 centavos de dólar por hora; serían empleados exclusivamente en el trabajo para el que habían sido contratados y cualquier cambio debería contar con el consentimiento del propio trabajador y con la autorización del gobierno de México; tendrían servicio médico y hospedaje; podrían adquirir los artículos de su consumo personal en donde ellos lo desearan; tendrían un seguro contra enfermedades profesionales y accidentes de trabajo; podrían constituir agrupaciones y nombrar libremente a sus representantes; se les garantizaba que hasta el 75% del término para el que hubieron sido contratados, recibirían, de parte del empleador, la cantidad de tres dólares diarios por el período que estuviesen desocupados, y el 25% restante del tiempo, recibirían subsistencias en los términos en que estas se proporcionasen a otros trabajadores en Estados Unidos.

Un punto importante del acuerdo especificaba que si al término de los contratos no hubiese renovación de los mismos, las autoridades estadounidenses considerarían ilegal, desde el punto de vista migratorio, la permanencia del trabajador mexicano en territorio de Estados Unidos, salvo casos de fuerza mayor. La anterior estipulación buscaba desalentar la residencia permanente en Estados Unidos de los trabajadores mexicanos.

Se instrumentó, asimismo, la creación de un fondo de ahorro destinado a reservar una parte del salario devengado por el trabajador, mismo que le sería devuelto al retornar a territorio mexicano. Esta medida coadyuvaría a que al retornar a su lugar de origen el trabajador, contará con cierto capital para adquirir herramientas de trabajo útiles a sus labores agrícolas en el país, a la par que aseguraba el ingreso de divisas a México.

### 1.3. FUNCIONAMIENTO.

El desarrollo y evolución del Programa Bracero pasó por diversos periodos históricos, con vicisitudes particulares en cada época, pudiendo hacerse un análisis para cada etapa, como lo haremos a continuación.

#### 1.3.1. PERIODO 1942-1947.

El inicio del Programa Bracero marcó un hito en la historia de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos, por su trascendencia histórica al constituir un factor de cooperación en la Segunda Guerra Mundial, por medio del cual ingresaron a laborar trabajadores agrícolas mexicanos a tierras estadounidenses en una cantidad de aproximadamente 4.6 millones de trabajadores con contrato. Especialistas en la materia reconocen al Programa Bracero como un parteaguas en la historia de las relaciones entre México y Estados Unidos (6); más aún, al concluir la Segunda Guerra Mundial, un reconocido experto no dudó en calificarlo como "un logro de gran importancia en el campo de las relaciones interamericanas." (7)

Cabe señalar que aun cuando al iniciarse el Programa Bracero en 1942 los trabajadores mexicanos fueron admitidos a Estados Unidos al amparo de diversas disposiciones legales, como lo era, por ejemplo, el mismo acuerdo que le dió origen, la principal autoridad estatutaria se basaba en la novena cláusula de la sección 3 de la ley de inmigración de 1917. (8)

El inicio del Programa Bracero estuvo bajo la responsabilidad de los gobiernos mexicano y estadounidense, rasgo característico de este primer periodo en que lo hemos dividido.

Por la parte del gobierno de México estuvieron las Secretarías de Relaciones Exteriores, de Gobernación y la de Trabajo y Previsión Social, así como los gobernadores estatales y presidentes municipales de las entidades federativas implicadas en el proceso de contratación de trabajadores; siendo éstos, estados fronterizos del norte y de la región central del país principalmente. (9)

Del lado del gobierno de Estados Unidos participaron los Departamentos de Estado, de Justicia, de Agricultura y el del Trabajo, recayendo la principal responsabilidad administrativa a este último, a través de su Servicio de Empleo de Estados Unidos. (10) Posteriormente, en 1943, el Departamento de Agricultura se hizo cargo de la mayor responsabilidad en el manejo del programa, para después regresar al del Trabajo al final de la guerra. Las dependencias de los Departamentos de Agricultura y del Trabajo que fueron responsables de la administración del programa durante la guerra, fueron la Administración para la Seguridad Agrícola, Servicio de Extensión, Administración de Alimentos en la Guerra y la Comisión para la Mano de Obra en la Guerra.

La mecánica de la contratación de los trabajadores abarcaba desde su selección primaria como personas aptas para el trabajo agrícola hasta un examen médico y registro de sus particulares por parte del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), del Departamento de Justicia. (11)

Como lo señalamos previamente, el trabajador migratorio se encontraba jurídicamente amparado por diversos cuerpos legales, ya que se acogía a las estipulaciones del mismo convenio ejecutivo internacional celebrado por los dos gobiernos, al contrato individual de trabajo, a las leyes de Estados Unidos y a los contratos de seguros formalizados por el gobierno mexicano con compañías estadounidenses por riesgos y enfermedades comunes. (12)

Ante este amplio cuerpo legal, se estimaba que el trabajador mexicano se encontraba en una situación jurídica única, incluso por encima de la del trabajador doméstico. (13)

En este primer periodo, algunos elementos que favorecieron a la parte mexicana fueron:

- Los estragos causados por la guerra incidieron directamente en el extraordinario crecimiento de la demanda de mano de obra en Estados Unidos;
- el número de trabajadores fue el más pequeño que se dió a todo lo largo del Programa Bracero, lo que permitió un cierto manejo ordenado y controlado del flujo de personas (véase cuadro 1);
- los trabajadores fueron empleados en otras actividades diferentes de la agricultura, suponiendo la adquisición de experiencias nuevas y mayores ingresos;
- al parecer fue el único periodo en el que el gobierno de México tuvo un alto poder de negociación frente al de Estados Unidos, ya que como se verá más adelante, se fue perdiendo dicho campo de negociación. (14)

Como se señala más arriba, tanto la demanda de mano de obra como el crecimiento económico fueron impresionantes en los años de la guerra, sobre todo en California. Cabe señalar que incluso llegaron a subir los salarios pagados en la agricultura, aunque no por encima de los niveles de la industria. En este periodo se dieron hechos que en los años actuales parecerían excepcionales, ya que, por ejemplo, se daba "piratería de trabajadores", llegando incluso a hablarse de un mercado controlado por los vendedores, que en este caso serían los trabajadores migratorios mexicanos. (15)

La posición del gobierno de México durante los inicios y operación del Programa Bracero en 1942-1947 estuvo influida por la previa experiencia de las deportaciones de ciudadanos mexicanos y por las contrataciones desorganizadas que se habían llevado a cabo por "enganchadores" y patrones privados. Al principio del programa, las autoridades mexicanas mostraban cierta renuencia hacia la firma de un acuerdo de esa índole, ya que movida por la preocupación de una posible escasez de mano de obra en el mismo agro mexicano, la opinión pública nacional levantó gran debate al respecto.

Sin embargo, al parecer privaba entre las autoridades mexicanas la idea de que un programa de esas características funcionaría como una "válvula de escape" del desempleo rural que privaba en algunas regiones del país, así como que representaría una opción para captar divisas del exterior, en base a las remesas que enviaban los braceros a sus familiares en México. Incluso se ha llegado a sugerir que la parte mexicana vió en el Programa Bracero una posibilidad viable para negociar otras cuestiones que eran de su interés, como lo eran las cuestiones todavía pendientes de la expropiación petrolera y la deuda externa. (16) Así, en una perspectiva general, el Programa Bracero representaba un buen trato desde el punto de vista económico. (17)

Las repercusiones del programa en Estados Unidos fueron diversas, encontrándose reacciones en contra de éste por parte de los sindicatos, ya que consideraban que los trabajadores presionarían a la baja en los salarios y desplazarían al trabajador doméstico. Sin embargo, los sindicatos no tenían el poder de los agricultores, quienes contaban con poderosos defensores de sus intereses en el Congreso de Estados Unidos. Así, si bien los agricultores apoyaban al Programa Bracero, no dejaban de manifestar su recelo por la intervención del gobierno, quejándose por lo que consideraban un acuerdo con demasiadas concesiones para los trabajadores mexicanos. El poderoso grupo de agricultores centró sus primeros esfuerzos en disminuir la intervención

de las autoridades gubernamentales de Estados Unidos, lo cual logra en 1947, cuando el gobierno estadounidense abandona el papel de "empleador" y la responsabilidad de hacer cumplir los contratos.

Durante este primer periodo, el poder de negociación del gobierno de México se sustentaba en la necesidad que había en Estados Unidos de mano de obra abundante. Prueba de la fuerte posición negociadora que logró tener, fue la negativa mexicana de enviar trabajadores al Estado de Texas, ya que eran bien conocidos los malos tratos y la discriminación de que eran objeto los mexicanos. Ante tal negativa, hubo necesidad de que se creara la Comisión del Buen Vecino, cuyo fin primordial fue intentar mejorar el trato que daban los texanos a los trabajadores mexicanos.

Así, aun cuando el Programa Bracero había sido inicialmente concebido para funcionar como un mecanismo en tiempos de guerra, al finalizar el conflicto bélico continuó operando, debido tanto a que favorecía los intereses de los agricultores estadounidenses, como a que México también consideró útil su continuación, sobre todo por los ingresos de divisas que ello representaba, así como porque se consideraba que las relaciones con Estados Unidos eran más cordiales. Se estima que entre 1942 y 1947 los trabajadores mexicanos habían obtenido ingresos por unos 205 millones de dólares. (18)

### 1.3.2. PERIODO 1947-1951.

Esta etapa del funcionamiento del Programa Bracero constituyó la transición entre el acuerdo original y el de 1951, representando el paso de un programa surgido por las presiones impuestas por la guerra a otro de tiempos de paz.

Desde el punto de vista legislativo, al expirar la Ley Pública 45 el 31 de diciembre de 1947, el Programa Bracero creado

por las necesidades impuestas por la Segunda Guerra Mundial llegó al fin de esta primera etapa. Así, de enero de 1948 hasta la aprobación de la Ley Pública 78 en julio de 1951, la sección 3 de la ley de inmigración de 1917 fue la única base legislativa para la contratación legal y sus bases internacionales: los acuerdos de marzo y abril de 1947, febrero de 1948 y agosto de 1949. (19)

Si bien al inicio del Programa Bracero el gobierno de México contaba con un amplio poder de negociación, al finalizar el enfrentamiento bélico se reduce su campo negociador. Muestra de ello es que por la parte estadounidense el gobierno dejó de ser el contratante, cuyo papel pasó a ser desempeñado por los patrones agrícolas directamente. El perfil del Programa Bracero cambia, al pasar de constituir un acuerdo emanado de la urgencia bélica, con características estratégicas, a otro de clara ventaja e interés para los patrones agrícolas estadounidenses :

"En la postguerra los trabajadores mexicanos dejaron de ser parte de un programa estratégico en términos de 'seguridad nacional norteamericana'. Los Convenios de Braceros suscritos en adelante, obedecieron únicamente a los intereses de los empresarios agrícolas. De ahí la pérdida de poder en la negociación bilateral que se advirtió en los representantes oficiales mexicanos."(20)

Las principales características de los acuerdos del periodo 1947-1951, reflejan condiciones que ya no protegían como antes al trabajador, como por ejemplo que no se especificaba un salario mínimo por hora y no existía una seguridad de trabajo. Este desbalance entre los participantes del Programa Bracero estuvo motivado por diversas razones.

Así, para los sindicatos estadounidenses, la prolongación del Programa Bracero en la postguerra representaba una derrota, evidenciando claramente su debilidad sobre todo frente al indudable poderío

de los patrones estadounidenses. A pesar de que funcionarios del gobierno estadounidense reconocían los riesgos diplomáticos de no intervenir directamente en el Programa Bracero, el fuerte grupo que desde el Congreso defendía los intereses de los patrones hizo desistir el intentar lograr un acuerdo gobierno a gobierno.

Por la parte mexicana, aun cuando la postura del gobierno no era del todo clara públicamente, el gobierno deseaba la continuación del acuerdo. Elementos como la inmigración indocumentada, que incluso superaba a la realizada bajo el acuerdo, sobre todo a fines de la década de los cuarenta y comienzos de los cincuenta, hicieron desear al gobierno mexicano una prolongación del convenio. Así, se estimaba que si continuaba el Programa Bracero el flujo de trabajadores indocumentados disminuiría, o, bajo una óptica más apegada a la realidad, dado que existía desde antes el problema, era preferible un sistema de contratación aunque fuera manejado por los patrones estadounidenses a que no existiera ninguno.

Otro factor que incidió fuertemente para que se deseara la continuación del acuerdo, fue sin duda el ingreso de divisas que representaba no sólo para los trabajadores agrícolas, sino para el país en general. Se estima que las remesas enviadas por los trabajadores representaron en 1948 21.6 millones de dólares, 17.6 millones en 1949, 19.5 millones en 1950 y llegaron a 29.5 millones en 1951. (21)

Asimismo, la "válvula de seguridad" que significaba el Programa Bracero, teniendo en consideración la situación del campo mexicano caracterizada por la falta de apoyo sobre todo en una época de despegue industrial, confería al gobierno de México la posibilidad de atenuar los posibles focos de tensión derivados de esta situación.

No obstante, debe señalarse que en los medios de comunicación de México existía un malestar sobre el funcionamiento del acuerdo, molestando sobre todo a la opinión pública hechos como la violación de

los derechos de los trabajadores y el maltrato y abuso de que eran objeto sus connacionales.

En los círculos del gobierno estadounidense, sobre todo en el Departamento de Estado, se estimaba que el costo diplomático de no existir acuerdo de ninguna especie era mayor a que existiera uno aun cuando no del todo benéfico. Así, para Richard Craig, tanto el poder político de los agricultores estadounidenses como la excesiva pobreza rural del agro mexicano, y el resultante éxodo de indocumentados, se combinaron para delinear el sistema bracero en la postguerra. (22)

En un marco más amplio, la refuncionalización del Programa Bracero en los años posteriores al conflicto bélico, formó parte de todo un proceso general más amplio que marcó la redefinición de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos en el mundo de la postguerra.

Durante el enfrentamiento armado, las relaciones entre México y Estados Unidos cobraron un auge inusitado, de estrecha colaboración, lo que levantó ciertas perspectivas del inicio de una probable era de mayor cooperación entre ambas naciones. (23) Sin embargo, dichas expectativas no cristalizaron, al enfrentarse Estados Unidos a un mundo deshecho por la guerra y ante la amenaza del comunismo se percibió que era necesaria su activa y profunda actuación en la configuración del orden mundial, sobre todo en Europa y Asia.

### 1.3.3. PERIODO 1951-1964.

El funcionamiento del Programa Bracero en el periodo 1947-1951 dejaba mucho que desear para el gobierno de México, dados los abusos que los patrones cometían en contra de los trabajadores

mexicanos, lo cual creaba en general una atmósfera negativa en las relaciones entre ambos países. Prueba de lo anterior fue el llamado "Incidente de El Paso", en 1948, cuando el Servicio de Inmigración y Naturalización cesó de detener a quienes intentaban ingresar a territorio estadounidense; la virtual apertura unilateral de la frontera estadounidense aparentemente se debió a presiones de los patrones texanos.

Dadas las experiencias del periodo 1947-1951, las autoridades mexicanas no cesaron en sus esfuerzos para que el gobierno de Estados Unidos actuara directamente, lo cual parecía difícil de lograr. No obstante, un factor exógeno que favoreció las intenciones mexicanas fue la Guerra de Corea, que creó de nueva cuenta, como durante la Segunda Guerra Mundial, demanda de mano de obra.

Asimismo, al interior de Estados Unidos crecía la preocupación por lo que se percibía ya como un creciente problema derivado de la importación de mano de obra y de los abusos que provocaba. En marzo de 1951, la Comisión Presidencial sobre Trabajadores Migratorios publicó un reporte en que proponía sanciones a quienes encubrieran, hospedaran o transportaran extranjeros indocumentados. Las recomendaciones fueron ignoradas, excepto la sanción que se proponía en contra de quienes encubrieran a un extranjero deportable.

Bajo este panorama, autoridades de ambos países sostuvieron reuniones a lo largo de 1951, encaminadas a examinar las condiciones de la contratación de trabajadores mexicanos. Así, la parte mexicana expresó la necesidad de que una dependencia gubernamental estadounidense asumiera la responsabilidad de la contratación de trabajadores, concluyéndose que debería presentarse al Congreso de ese país un proyecto de ley que autorizara tal acción. De no alcanzarse tal objetivo, la parte mexicana aseveró que el acuerdo internacional de 1949 sería concluido en julio de 1951. Otras conclusiones fueron: ambas delegaciones coincidieron en la necesidad de redoblar sus esfuerzos por

prevenir la entrada ilegal de trabajadores, y aquellos patrones que contrataran trabajadores indocumentados se les prohibiría el uso de braceros.

Así, el proyecto de ley que desde febrero de 1951 presentara al Senado el Senador Ellender, llegó a ser ley en julio de ese mismo año. Con esta ley, mejor conocida como Ley Pública 78, se había codificado el Programa Bracero y el paso más difícil hacia su institucionalización había sido dado. (24)

El contenido de la Ley Pública 78 refleja el conflicto de grupos que se dió durante su proceso de aprobación. Por una parte, el gobierno, a través del Secretario del Trabajo, asumió nuevas obligaciones: tendría facultades para contratar trabajadores mexicanos; establecería y operaría centros de recepción cerca de la frontera con México; se encargaría del transporte, subsistencia y cuidado médico de los braceros desde los centros de reclutamiento en México a los centros de recepción en Estados Unidos; asesoraría a los patrones y trabajadores en la negociación de los contratos individuales de trabajo; y, garantizaría la adhesión de los empleadores a las disposiciones de los contratos relativos a salarios o transporte.

Por su parte, a los empleadores se les impusieron obligaciones adicionales, como indemnizar al gobierno de Estados Unidos -ya que era el garante- por cualquier pérdida; reembolsar al gobierno gastos del programa, sin exceder de 15 dólares por cada trabajador; y, pagar al gobierno una suma determinada por el Secretario del Trabajo en casos en que el trabajador no fuera regresado al centro de recepción como lo estipulaba el contrato.

En un esfuerzo por proteger a los trabajadores nativos, la ley establecía que para que ingresaran trabajadores extranjeros, el Secretario del Trabajo debería determinar y certificar que no había suficientes trabajadores domésticos, dispuestos y calificados para

desarrollar el tipo de trabajo que se precisaba; el empleo de braceros no afectaría adversamente las condiciones laborales y salarios de los trabajadores domésticos en tareas similares; y, deberían hacerse esfuerzos razonables por parte de los patrones para contratar trabajadores nativos con salarios y estándares de trabajo comparables a los ofrecidos a los braceros.

Inmediatamente después de que fue aprobada la Ley Pública 78, las negociaciones entre autoridades mexicanas y estadounidenses fueron reiniciadas, lográndose que el 11 de agosto de 1951 se aprobara el "Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios", que constaba de 49 artículos y su respectivo "Contrato Tipo de Trabajo" formado por 23 artículos.

Las principales características del "Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios" eran: (25)

- Se asienta que todas las negociaciones relativas a cualquier aspecto del programa deberán ser efectuadas exclusivamente entre los dos gobiernos;
- la ubicación de las Estaciones Migratorias de México (centros de reclutamiento) eran en el interior del país y no en la frontera;
- los costos de transporte y sustento entre el tránsito de la Estación Migratoria en México y el Centro de Recepción en Estados Unidos, los asumía el gobierno estadounidense, así como su regreso;
- el gobierno mexicano suministraría al gobierno estadounidense una lista de los patrones que se considerarían incapaces para contratar trabajadores por no haber cumplido con el previo acuerdo internacional de agosto de 1949, con cualquier Contrato de Trabajo derivado del mismo, o con el acuerdo que en ese momento se suscribía (agosto de 1951) o cualquier Contrato de Trabajo de él derivado. Esta podía ser revisada

de tiempo en tiempo. Entre las causas de prohibición de contratación de trabajadores destacaban que el patrón hubiera contratado trabajadores indocumentados y que los alojamientos, las facilidades sanitarias o el agua para ~~casas~~ fueran inadecuadas;

-el gobierno mexicano suministraría al gobierno estadounidense una lista, de tiempo en tiempo, de aquellos poblados en donde se considerara que existía discriminación contra mexicanos, prohibiéndose la contratación de trabajadores mexicanos en esos sitios. En caso de apelación de las autoridades estadounidenses, se debería emitir una promesa que tales prácticas cesarían;

-los trabajadores no serían empleados en Estados Unidos en trabajos donde se pudieran obtener razonablemente los servicios de trabajadores domésticos o donde el empleo de un trabajador mexicano afectara desfavorablemente los salarios o las condiciones de trabajo de los trabajadores agrícolas domésticos;

-el trabajador mexicano sería empleado exclusivamente en la agricultura y únicamente podría serlo por un patrón autorizado para ello;

-los contratos tenían una duración mínima de seis semanas y máxima de seis meses;

-los salarios debían ser los especificados en el Contrato (como se verá más adelante) o bien los que prevalecieran en la región para un trabajo similar, según fuera la mayor tarifa;

-se garantizaba la oportunidad de trabajar por lo menos

las tres cuartas partes de los días laborables de vigencia del Contrato;

- los trabajadores mexicanos podían elegir un representante;
- ningún trabajador podía ser utilizado para cubrir una vacante que se presentara a causa de huelga o paro;
- habría inspecciones oficiales en los lugares de trabajo por funcionarios de ambos gobiernos;
- el gobierno estadounidense garantizaba el cumplimiento de las obligaciones de los patrones establecidas por el Acuerdo y el Contrato de Trabajo, relativas al pago de salarios y de transportes. Asimismo, se comprometía a ejercer una vigilancia especial y su influencia moral ante las autoridades de los estados y de las localidades con el fin de que los trabajadores gozaran de los derechos que las leyes de Estados Unidos les otorgaban;
- ambos gobiernos convinieron en hacer cumplir las disposiciones que señalaran sus respectivas leyes competentes y en adoptar todas las medidas adicionales que fueran posibles, para eliminar el tráfico o la internación ilegal de trabajadores.

Los principales puntos del "Contrato Tipo de Trabajo" eran siguientes:

- El patrón se comprometía a proporcionar al trabajador mexicano, sin costo para éste, alojamiento higiénico y adecuado, así como atención médica y compensaciones por enfermedades y accidentes de trabajo;
- el patrón debería pagar al trabajador mexicano salarios

- no inferiores a los prevalecientes y que por trabajo similar percibieran los trabajadores agrícolas domésticos;
- el patrón le garantizaba al trabajador mexicano la oportunidad de trabajar por lo menos tres cuartas partes de los días de trabajo del Contrato;
- el patrón no practicaría discriminación social o económica en las condiciones de trabajo, en contra del trabajador;
- otros puntos se referían a alimentación y derechos y obligaciones de los trabajadores mexicanos, prórroga del contrato y procedimientos administrativos del programa. (26)

Cabe destacar que el acuerdo de 1951 reflejaba, al igual que la Ley Pública 78, el balance de poder entre los grupos comprometidos en él: el gobierno mexicano y el estadounidense, así como los sindicatos y los patrones agrícolas de este país. Cada parte ganó algo, pero ninguno quedó completamente satisfecho con su contenido. Fue, como lo menciona Craig, un documento de compromiso. (27)

Desde una perspectiva mexicana, es evidente que algunos puntos importantes en los que se había estado insistiendo son recogidos en el acuerdo de 1951 como son, por ejemplo, la negociación directa entre las autoridades de los dos gobiernos, que era tal vez la preocupación más apremiante que le interesaba al gobierno mexicano, dado que suponía una intervención directa del gobierno estadounidense en aquellos puntos que motivaron descontento durante el periodo 1947-1951.

Así pues, en este sentido, en 1951 se retorna al esquema del acuerdo original de 1942, al lograr que el gobierno de Estados Unidos regrese a la mesa de negociaciones vis-a-vis, lo cual a pesar

de que no garantizaba que por ese sólo hecho no se fueran a dar violaciones por parte de los patrones estadounidenses, sí aseguraba una supervisión que suponía sería responsable y seria.

Haciendo una evaluación de los acuerdos alcanzados en 1951, Craig asevera que el primer beneficiario fue México al lograr un programa en el que tomara parte el gobierno estadounidense, y que aun a pesar de que en dicho acuerdo no se garantizaban todas las demandas mexicanas, sí remediaba muchos de los males engendrados por el sistema de contratación directa prevaleciente en 1947-1951. Por otra parte, el gobierno de Estados Unidos también le beneficiaba el acuerdo toda vez que se aceptaba en Washington la tesis de que era necesaria la mano de obra agrícola importada como resultado de la crisis coreana.

Así, este factor externo resultó ser una ventaja diplomática para las relaciones entre México y Estados Unidos, por lo que el acuerdo era un compromiso favorable resultante de las realidades domésticas e internacionales del periodo. A su vez, el acuerdo también reflejaba claramente el acceso político y poder de los patrones agrícolas en Estados Unidos, los cuales si bien no veían completamente expresados sus deseos en el acuerdo, fueron el segundo participante mayormente beneficiado al provérsele de mano de obra segura.

Finalmente, Craig destaca que para la mano de obra organizada en Estados Unidos, el acuerdo fue una derrota por el sólo hecho de su existencia y ello reflejaba su casi nula organización y pobreza táctica

Tomando en consideración todos los anteriores elementos señalados, del análisis de Craig parece desprenderse la inevitabilidad del acuerdo de 1951, el cual era notable por el precedente que establecía: la reclutación de mano de obra agrícola mexicana había llegado a ser un dispositivo permanente de las relaciones México-Estados

Unidos. (28) La afirmación de Craig se relaciona con el hecho de que en 1951 al aprobarse la Ley Pública 78, la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos es elevada a un nivel que no había tenido jurídicamente, desde que se inició en 1942: una legislación elaborada precisamente para reglamentarla.

Es de vital importancia destacar que a pesar de toda la estructura jurídica que rodeaba al acuerdo de 1951 y el deseo e interés mostrado por casi todas las partes involucradas (exceptuando los sindicatos estadounidenses), el funcionamiento del acuerdo de 1951 no estuvo exento de dificultades.

En el periodo posterior al acuerdo de 1951 se dieron dos sucesos que cuestionan el verdadero papel que jugó el gobierno de Estados Unidos: uno de ellos fue la apertura de la frontera en enero de 1954, basada en una decisión unilateral que seguramente fue avalada por altas autoridades del gobierno estadounidense; y el otro fue la realización de la llamada "Operación Espalda Mojada", en junio de ese mismo año, que consistió en un amplio programa de deportaciones masivas que afectó incluso a la comunidad chicana en Estados Unidos con sus consecuentes costos. En ambas operaciones el papel del SIN, y en especial de la llamada Patrulla Fronteriza dependiente de éste, fue decisivo. Al frente del SIN se encontraba el General retirado Joseph Swing, quien cumplió su tarea con rigor militar. (29)

La decisión unilateral de la apertura de la frontera se explica porque ante el rumor de que el gobierno mexicano reduciría el número de inmigrantes debido a las quejas y la actitud anti-braceros que prevalecía en la opinión pública del país, así como a un endurecimiento de la posición estadounidense, sobre todo en el Congreso, los patrones estadounidenses presionaron a las autoridades de su país para que se tomara esa decisión, con la que se pretendía a su vez presionar a las autoridades mexicanas, poniendo de manifiesto con ello la incapacidad mexicana de evitar que cruzaran la frontera miles

de trabajadores.

Tal acción provocó bochornosos incidentes entre las autoridades mexicanas y estadounidenses, los primeros tratando a toda costa de evitar la salida de nacionales, y los segundos materialmente luchando para ayudar a cruzar a los trabajadores. Según Craig, las relaciones entre ambos países cayeron a uno de sus puntos más bajos desde fines de la década de los años treinta y representó un ejemplo único de conflicto simultáneo entre grupos a nivel nacional e internacional, así como se evidenció con mayor nitidez el poder político y acceso que tenían los poderosos grupos agrícolas. (20)

Entre 1951 y 1954 los principales puntos de fricción que fueron motivo de conflicto:

- a) La ubicación de los centros de reclutamiento.- Los agricultores estadounidenses querían que dichos centros se ubicaran en, o cerca de, la frontera, ya que de esta manera se ahorrarían el costo del transporte. Las autoridades mexicanas preferían que estuviesen localizados en el interior de México, ya que habría más control sobre el flujo de trabajadores, se evitaría una excesiva presión demográfica en la frontera y se contrarrestarían los posibles efectos negativos sobre la agricultura del norte del país. Poulatinamente, los centros de reclutamiento fueron siendo ubicados en localidades fronterizas, reflujando las presiones que al respecto hicieron los poderosos intereses agrícolas del suroeste estadounidense, cediendo ante ellas las autoridades mexicanas.
- b) Las llamadas "listas negras" del gobierno de México.- Las autoridades mexicanas se negaban a enviar trabajadores a estados o localidades donde se les discriminara

a lo que se respondía que con ello se violaba el acuerdo, ya que en él se enunciaban determinaciones conjuntas en casos de aducciones de violación.

- c) Los salarios de los trabajadores.- Existieron innumerables quejas sobre la violación a los salarios que debían pagarse a los trabajadores. El gobierno de México externó su preocupación hacia esta irregularidad y presionó para corregir la falla, lo cual motivó una respuesta adversa de las autoridades estadounidenses.
- d) El nivel del manejo del programa.- No obstante las amplias disposiciones legislativas que protegían a los trabajadores mexicanos, se dieron en la práctica múltiples irregularidades que hacían dudar a la parte mexicana sobre los beneficios del programa, toda vez que la violación de los derechos de los trabajadores ponían en duda el poder de que gozaba supuestamente el gobierno de México, desgastando su imagen ante la opinión pública del país.

En este marco, en 1956 el reconocido experto Ernesto Galarza publicó su crucial investigación denominada "Trabajadores mexicanos en tierra extraña" (31), que provocó una ola de críticas de los agricultores estadounidenses, que aparecían en un muy mal papel en el informe, reflejo de su verdadero proceder en los hechos, y sacudió al Departamento de Trabajo estadounidense, porque se señalaba que éste no hacía cumplir los contratos.

Con su investigación de campo, Galarza puso al descubierto las múltiples y cotidianas violaciones de que eran objeto los trabajadores mexicanos, a pesar de que se encontraban protegidos por el convenio ejecutivo internacional, el contrato individual de trabajo, las leyes

de Estados Unidos y los contratos de seguros formalizados por el gobierno de México con compañías estadounidenses por riesgos y enfermedades comunes. (32)

Entre las principales quejas que recogió Galarza en su investigación estaban: mala comida; deficientes instalaciones; mala higiene; falta de trabajo en ciertas regiones y condiciones desfavorables de trabajo; artimañas de los patrones para bajar los salarios, tales como pago por destajo u horario según les conviniera más, exceso de trabajadores para presionar a la baja sus demandas, movilidad de una granja o región a otros sitios, etc.; seguros de vida o de accidentes que en ocasiones no se hacían válidos; pagos menores a lo estipulado, etc., etc.. (33)

El impacto del trabajo de Galarza parece haber sido definitivo para la evolución posterior del Programa Bracero y su eventual nulación, que se dió en 1964. Asimismo, al exponer las deplorables condiciones en que laboraban los trabajadores mexicanos en tierra estadounidense, surge la cuestión de cómo estaría la situación en sus lugares de origen para que optaran por irse a laborar a Estados Unidos. Debe destacarse también que a pesar de que existía toda una cobertura legal, que en el papel se veía excelente, la dimensión del programa y el número de trabajadores implicados, por sí mismos hacían surgir obstáculos administrativos.

Tras la lectura del trabajo de Galarza queda la concepción de que los únicos beneficiados en realidad con el Programa Bracero fueron los patrones estadounidenses, así como que a éstos mismos no les convenía el programa debido a los gastos que implicaba cumplir el programa, y que así optaban mejor por contratar indocumentados que sólo recibirían un salario miserable. En algunas partes de la investigación de Galarza se sugiere que prácticamente era lo mismo ser bracero que indocumentado, y que sólo mediaba entre uno y otro un papel que de nada servía finalmente. Aún así, las condiciones en que se encontraban los braceros permiten preguntar cuáles serían

las de los indocumentados.

Así, se puede afirmar que la evolución del Programa Bracero durante la década de los años cincuenta, representó, en general, la cúspide del poder alcanzado por los intereses que en Estados Unidos apoyaban a dicho programa, toda vez que a pesar de que originalmente había sido concebido para funcionar durante el periodo de emergencia creado por la Segunda Guerra Mundial, se prolongó más allá.

Al comenzar la década de los años sesenta, el panorama se modifica en varios aspectos que finalmente conducen a la terminación del Programa Bracero en 1964: si bien se da un cambio en el poder y acceso que tenían los intereses agrícolas pro-braceros en el Congreso, la mecanización creciente en la agricultura estadounidense -desplazando a parte de la mano de obra-, la orientación de una nueva Administración en la Casa Blanca en 1961, la creciente concientización de la opinión pública en general sobre la cuestión de los braceros- a ambos lados de la frontera- y las mismas fricciones creadas por el proceso administrativo y de funcionamiento del programa, son elementos que permiten comprender el deceso del Programa Bracero. Otro factor que contribuyó a la finalización del acuerdo fue el mismo descontento que existía entre los propios patrones estadounidenses, ya que la participación del Departamento del Trabajo les resultaba cada vez más intolerable, sobre todo las disposiciones en que manejaba áreas como la vivienda o salarios y transporte; así, el Secretario del Trabajo se convirtió en una persona "non grata" para los empleadores agrícolas y sus representantes en el Congreso. (34)

Cuando la Ley Pública 78 fue extendida en junio de 1961, el ambiente en el Congreso se había modificado, así como la balanza de poder entre quienes apoyaban al Programa Bracero y entre quienes se oponían, ya que estos últimos habían aumentado su fuerza. Los acalorados debates que se llevaron a cabo en el Capitolio, daban muestra de que el balance del poder ya no estaba claramente inclinado hacia

los pro-braceros y por vez primera se desafiaba seriamente la continuidad del Programa Bracero. (35)

En 1960 los grupos "anti-braceros" lograron que el Congreso de Estados Unidos no aprobara enmiendas, impulsadas por los "pro-braceros", que buscaban restringir el poder del Secretario del Trabajo y frustrar la extensión por dos años de la Ley Pública 78. Para Craig, el triunfo de los "anti-braceros" se derivó tanto de tácticas torpes de las fuerzas a favor de los braceros, como del número incrementado de grupos e individuos que tenían una visión crítica del programa, especialmente a partir de un reporte publicado en 1959 que puso al descubierto diversas irregularidades, mismas que ya habían sido señaladas tanto por investigadores como Galarza como por otros especialistas.

En octubre de 1961, el Presidente Kennedy firmó la Ley H.R. 2010 con cierta renuencia, toda vez que no se habían incluido las enmiendas que su Administración consideraba necesarias para favorecer a los trabajadores agrícolas domésticos, y que prolongaba la extensión del programa por dos años más. El Presidente Kennedy señalaba que estudios de la operación del programa demostraban que afectaba desfavorablemente a los salarios, las condiciones laborales y las oportunidades de empleo de los trabajadores agrícolas estadounidenses.

Asimismo, el Presidente Kennedy accedía a firmar la ley porque reconocía que trabajadores mexicanos todavía serían necesarios en el futuro inmediato, al igual que se mostraba consciente del "serio impacto en México si miles de trabajadores empleados en este país (Estados Unidos) fueran sumariamente privados de este empleo muy necesario", por lo que se veía impelido a firmar la Ley H.R. 2010 "a pesar de sus deficiencias." (36)

Así, resulta claro que a pesar que en esa época no se daba una respuesta pública del gobierno mexicano ante los debates que se libraban en el Congreso de Estados Unidos sobre la extensión

del Programa Bracero, es evidente que se oponía a una abrupta terminación del mismo. Más adelante, en julio de 1963, a través de una nota diplomática el gobierno mexicano expresaba que con la finalización del Programa Bracero no concluiría el proceso migratorio subyacente; esto es, que el programa había funcionado como un sustituto de la inmigración indocumentada, que no era la causa de la migración laboral sino más bien el efecto o resultado del fenómeno migratorio. Por consiguiente, argumentaba el gobierno mexicano, la ausencia de un acuerdo en la materia no concluía el problema sino que lo elevaría a una situación de facto: la introducción ilegal de trabajadores mexicanos a Estados Unidos. (37)

Otras razones por las que se oponía el gobierno mexicano a una terminación súbita del acuerdo era la perspectiva que existía de un ingreso masivo de trabajadores, cuestionando la capacidad de la economía mexicana para absorber a un flujo estimado de 200,000 personas. Otro elemento consistía en los posibles impactos diplomáticos, ya que desde el punto de vista mexicano, el programa había probado ser benéfico para ambas naciones, ya que había conducido a la "virtual extinción de la discriminación y segregación en contra de personas de nacionalidad mexicana en áreas de Estados Unidos donde tales prácticas alguna vez existieron." (38) Bajo este panorama, y ante la misma presión interna que todavía lograron ejercer los "pro-braceros" en Estados Unidos, en 1963 el Congreso de ese país prolongó por un año más el Programa Bracero.

Craig concluye que de no haber existido la presión diplomática del gobierno mexicano, el Programa Bracero no habría sido extendido más allá de 1963 y tal vez ni en 1961, y menciona que teóricamente, en caso de un balance relativo, o empate, entre fuerzas competidoras domésticas, la presión del medio internacional -en este caso de un actor externo: el gobierno mexicano- puede ser decisiva. (39) Así, el 31 de diciembre de 1964 concluye formalmente el Programa Bracero tras 22 años de funcionamiento, cumpliendo un papel histórico. (40)

#### 1.4. EVALUACION DEL PROGRAMA BRACERO.

El Programa Bracero marcó un hito en la historia del movimiento migratorio de mexicanos a Estados Unidos, ya que representaba el primer acuerdo suscrito oficialmente por los gobiernos de ambos países, en cuyos 22 años de vigencia ingresaron legalmente a laborar a Estados Unidos aproximadamente 4.6 millones de trabajadores mexicanos.

Dada la magnitud y el alcance del Programa Bracero, resulta en cierto grado comprensible que no existiera evento de dificultades a lo largo de su operación, ya que entraban en juego, y en ocasiones en conflicto, diversos intereses a ambos lados de la frontera. Bajo este marco, resulta muy acertado emitir un juicio determinante sobre el papel que desempeñó el Programa Bracero; en todo caso, la evaluación que del acuerdo se haga dependerá de la parte que se quiera defender, y aún así tal análisis variará conforme el ángulo con que se enjuicie.

Al haber sido el Programa Bracero un acuerdo negociado entre dos partes -inicialmente los gobiernos de Estados Unidos y México-, cuyos intereses y objetivos variaban y perseguían distintos fines y medios para alcanzarlos, se evidencia a lo largo del funcionamiento del acuerdo un continuo proceso negociador de "estira y afloja", en donde cada parte recibía beneficios en determinado aspecto y lapso, pero también daba concesiones en otros.

Una evaluación crítica del Programa Bracero permite observar que cada parte implicada obtuvo tanto beneficios como perjuicios, variando en grado de comparación y de fecha en fecha. Esto es, si bien al comienzo del acuerdo laboral el gobierno mexicano tenía un considerable poder de negociación, derivado de la urgente necesidad que existía en la agricultura estadounidense -particularmente en el suroeste de dicho país- de mano de obra agrícola, debido a las exigencias que le imponía la Segunda Guerra Mundial, a lo largo de la vigencia del acuerdo se observa una pérdida paulatina de poder, lo cual no obsta para que en determinadas coyunturas -como sucedió por ejemplo en la Guerra

de Corea a inicios de la década de los años cincuenta, elevase su posición negociadora frente a Estados Unidos.

Asimismo, de concebirse originalmente en México el Programa Bracero como parte de la contribución que se hacía al triunfo de los Aliados en el conflicto bélico, tras concluir la guerra se evidencia que también representaba un factor de ingreso de divisas y un elemento que condeyaba a aliviar en algún grado el desempleo en México, así como a atenuar las posibles consecuencias socio-políticas de tener que enfrentar un virtual ejército de desempleados que cuestionarían la capacidad de las autoridades mexicanas para crear empleos y, más aún, de satisfacer sus más básicas necesidades. Así, el Programa Bracero constituía una virtual "válvula de escape" para el gobierno mexicano, pero no lo exentaba de críticas al interior del país, toda vez que eran del conocimiento público los abusos de que eran objeto los trabajadores mexicanos en algunas regiones de Estados Unidos.

Por otra parte, el Programa Bracero representaba para el gobierno estadounidense su capacidad de negociar un acuerdo de gran envergadura, respondiendo al mismo tiempo a las exigencias de un poderoso sector de su población conformado por los intereses agrícolas, particularmente del suroeste. El poderío e influencia que logró obtener este grupo se reflejaba no sólo en su acceso a las más altas esferas políticas de Washington, sino en su peso decisivo para la toma de decisiones, tanto en el Congreso como en el mismo poder ejecutivo, que gravitaban sobre el manejo del Programa Bracero.

No obstante el beneficio que representaba para los patrones agrícolas el contar con abundante y barata mano de obra, que a su vez favorecía al consumidor estadounidense, los sindicatos agrícolas se quejaban de que los trabajadores mexicanos perjudicaban los intereses de los trabajadores agrícolas domésticos. Los efectos negativos que aducían traía consigo la entrada de trabajadores mexicanos, oscilaban entre la pérdida de empleos hasta un deterioro general de la situación

de la fuerza laboral agrícola estadounidense.

El análisis de las conclusiones que dejó el Programa Bracero es rico en matices y ángulos. Así por ejemplo, Richard Craig destaca seis puntos de interés, cuatro de los cuales se refieren específicamente al proceso de política exterior estadounidense: uno, que el Programa Bracero muestra el impacto que un medio internacional limitado (las relaciones entre México y Estados Unidos) puede tener sobre el proceso político doméstico en ambas naciones; dos, el medio internacional puede afectar una política exterior particular; tres, el factor de un adecuado manejo y aprovechamiento de las oportunidades coyunturales está estrechamente vinculado con el impacto del medio internacional sobre el Programa Bracero; cuatro, se demuestra cómo las presiones de un grupo doméstico pueden influir en la conducta de la política exterior estadounidense; cinco, el éxito de los intereses de los agricultores al lograr la extensión de la Ley Pública 78 se derivó de factores fundamentales como fueron la misma situación de la Lucha congresista, su acceso político, su organización y tácticas, la ineficiencia de la oposición y la compatibilidad entre los intereses de los empleadores y los del gobierno mexicano, sobre todo en los últimos años de vigencia del acuerdo; y, seis, la congruencia entre las presiones domésticas y las externas son igualmente significativas para explicar la longevidad del acuerdo. (41)

Por su parte, García y Griego destaca del legado del debate el hecho de que bajo el acuerdo se reforzaron los rasgos característicos de la migración previa a dicho programa: es una migración estacional, con concentración regional tanto de los lugares de emisión de México como de aquellos de recepción en Estados Unidos. Asimismo, con el acuerdo se establece claramente una continuidad entre la primer oleada de migrantes mexicanos durante las primeras cuatro décadas del presente siglo y la migración más reciente de indocumentados durante los años de las décadas de los sesentas y setentas. (42)

Para los propósitos del presente trabajo, se desprenderá

del análisis del funcionamiento del Programa Bracero una conclusión: el acuerdo no puede ser calificado de una manera estricta, ni puede ser encasillado dentro de los estrechos límites de un juicio positivo o negativo. Esto es, el Programa Bracero arrojó tanto beneficios como perjuicios no sólo a la parte mexicana sino a la estadounidense, consideradas ambas como un todo. Dada la complejidad del tema y la cantidad de aristas que presenta, no sería exacto restringir la evaluación del acuerdo a un sólo factor o elemento de juicio.

En suma, desde nuestra óptica, los debates que suscitó en su época el Programa Bracero -y los que sigue levantando todavía en la actualidad- , son el reflejo de la enorme diversidad de factores que configuraron su estructura y funcionamiento.

CUADRO 1

## INDICADORES DE LA MIGRACION LABORAL MEXICANA A ESTADOS UNIDOS, 1942-1964

Año <u>a/</u>	Trabajadores con contrato, según autoridades mexicanas <u>b/</u>	Contratos extendidos a trabajadores mexicanos por autoridades de E. U. <u>c/</u>	Inmigrantes mexicanos admitidos a E. U. <u>d/</u>	Mexicanos deportables aprehendidos <u>e/</u>
	COLUMNA 1	COLUMNA 2	COLUMNA 3	COLUMNA 4
1942	4,152	4,203	2,378	n. d.
1943	75,923	52,098	4,172	8,189
1944	118,059	62,170	6,533	26,689
1945	104,641	49,454	6,702	63,602
1946	31,198	32,043	7,146	91,456
1947	72,769	19,632	7,558	182,986
1948	24,320	35,345	8,384	179,385
1949	19,866	107,000	8,083	278,538
1950	23,399	67,500	6,744	458,215
1951	308,878	192,000	6,153	500,000
1952	195,963	197,100	9,079	543,538
1953	130,794	201,380	17,183	865,318
1954	153,975	309,033	30,645	1,075,168
1955	398,703	398,650	50,772	242,608
1956	432,926	445,197	65,047	72,442
1957	436,049	436,049	49,154	44,451
1958	452,451	422,957	26,712	37,242
1959	441,408	437,643	23,061	30,196
1960	319,412	315,846	32,684	29,651
1961	296,464	291,420	41,632	29,817
1962	198,322	194,978	55,291	30,272
1963	189,528	186,865	55,253	39,124
1964	179,298	177,736 <u>f/</u>	32,967	43,844

a/ Año calendario para la columna 1, años fiscales para el resto de las

columnas.

b/Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1943-1954, 1964 y datos inéditos colectados por la Dirección General de Estadística, resumidos en Moisés González Navarro, Población y Sociedad en México (1900-1970), México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1974, vol. 2, p. 146.

c/Departamento del Trabajo de Estados Unidos, resumido en Congressional Quarterly, Congress and the Nation, 1945-1964, Washington, D.C. Congressional Quarterly Service, 1965, p. 762.

d/Para el periodo 1942-1954, los inmigrantes admitidos se refieren a personas de ciudadanía mexicana, y comenzando en 1955, a personas nacidas en México, U.S. Bureau of the Census, Statistical Abstracts, resumido en González Navarro, op. cit., pp. 133-134.

e/Para antes de 1960 se refiere a aprehensiones efectivas; después, a mexicanos deportables localizados, INS Annual Reports, resumidos en Julián Samora, Los Mojados: the wetback history, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1971, p. 46.

f/Después de 1964, los siguientes números de trabajadores contratados que fueron admitidos bajo la Ley Pública 414, fueron: 20,286 en 1965, 8,647 en 1966 y 7,703 en 1967. Fuente: U.S. Department of Labor, en George C. Kiser y Martha Woody Kiser (compiladores), Mexican workers in the U.S.: Historical and political perspectives, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1979, p. 219.

FUENTE ; Tomado totalmente de Manuel García y Griego, "The importation of Mexican contract laborers to the United States, 1942-1964 : Antecedents, operation, and legacy", en Peter G. Brown y Henry Shue (compiladores), The border that joins ; Mexican migrants and U.S. responsibility, Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, p. 58.

## NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 1.

- (1).- Blanca Torres, Historia de la Revolución Mexicana, tomo 19, México, El Colegio de México, 1983, pp. 153-271; Mónica Vereza, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, México, El Caballito, 1982, pp. 22-36; Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, México frente a Estados Unidos, México, El Colegio de México, 1982, pp. 175-210; Patricia Morales, Indocumentados Mexicanos, México, Grijalbo, 1982, pp. 114-154; Carey McWilliams, Al norte de México, México, Siglo XXI, 1979, pp. VII-XXIV; Rodolfo Acuña, América ocupada, México, Era, 1972, pp. 183-286; Luis G. Zorrilla, Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América, tomo II, México, Porrúa, 1977, pp. 483-509.
- (2).- P. Morales, op. cit., p. 99.
- (3).- Ibid., p. 100.
- (4).- Senado de la República, Tratados ratificados y convenios ejecutivos celebrados por México, México, Senado de la República, 1931, tomo VIII, pp. 756-762.
- (5).- Ibid., p. 759.
- (6).- Richard B. Craig, The Bracero Program, Austin, University of Texas Press, 1971, pp. 3-35.
- (7).- Ernesto Galarza, prefacio a Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el periodo bélico, de Robert C. Jones, citado en R.B. Craig, op. cit., p. 37.
- (8).- R.B. Craig, op. cit., p.7. (Bajo dicha cláusula, el Comisionado General de Inmigración tenía la autoridad para admitir a varias clases de trabajadores, para desarrollar trabajos temporales, dentro de los que se encontraban los trabajadores agrícolas).

- (9).- Manuel García y Griego, "The importation of Mexican contract laborers to the U.S. 1942-1964: Antecedents, operation and legacy", en Peter G. Brown y Henry Shue (compiladores), The border that joins: Mexican migrants and U.S. responsibility, Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 55-62.
- (10).- Ibid., p. 56.
- (11).- Ernesto Galarza, "Trabajadores Mexicanos en tierra extraña", en Problemas agrícolas e industriales de México, vol. X, num. 1-2, enero-febrero-marzo-abril-mayo-junio de 1958, pp. 11-14.
- (12).- Ibid., p. 16.
- (13).- Ibid.
- (14).- M. García y Griego, op. cit., p. 57; R. Craig, op. cit., pp. 43-44.
- (15).- Lloyd H. Fisher, The harvest labor market in California, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press, 1963, pp. 122-123, citado en M. García y Griego, op. cit. p. 57.
- (16).- M. García y Griego, op. cit., p. 60.
- (17).- R. Craig, op. cit., p. 42.
- (18).- Ibid., p. 49.
- (19).- Ibid., p. 53.
- (20).- P. Morales, op. cit., p. 120.
- (21).- Citado en R. Craig, op. cit., p. 59.

- (22).- R. Craig,op. cit.,p.64.
- (23).- Olga Pellicer,Historia de la Revolución Mexicana,tomo 23,México,  
El Colegio de México,1982,pp. 59-79.
- (24).- R. Craig,op. cit.,p. 72.
- (25).- Senado de la República,op. cit.,tomo XII,pp. 355-382.
- (26).- Ibid.,pp.372-382.
- (27).- R. Craig,op. cit.,p. 82.
- (28).- Ibid.,pp. 78-100.
- (29).- M. García y Griego,op. cit.,p. 65.
- (30).- R. Craig,op. cit.,pp. 101-149.
- (31).- E. Galarza,op. cit.
- (32).- Ibid.,p. 16.
- (33).- Ibid.,pp. 17-50.
- (34).- R. Craig,op. cit.,pp. 151-155.
- (35).- Ellis W. Hawley,"The politics of the mexican labor issue,  
1950-1965", en George C. Kiser y Martha Woody Kiser (compiladores), Mexican  
workers in the United States.Historical and political perspecti-  
ves ,Albuquerque,New Mexico,University of New Mexico Press,1979,  
p. 110.
- (36).- Citado en R. Craig,op. cit.,p. 173.

- (37).- Nota del Embajador Mexicano al Secretario de Estado de Estados Unidos, "Why the Bracero Program should not be terminated", junio 21, 1963, en G. C. Kiser y M. W. Kiser, op. cit., pp. 120-123.
- (38).- R. Craig, op. cit., p. 188.
- (39).- Ibid., p. 196.
- (40).- E. W. Hawley, op. cit., pp. 111-114.
- (41).- R. Craig, op. cit., pp. 198-206.
- (42).- M. García y Griego, op. cit., pp. 76-77.

## CAPITULO 2

### EL DEBATE POSTERIOR EN TORNO A UN PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES. 1965-1986.

Al finalizar formalmente el Programa Bracero entre México y Estados Unidos en 1964, no cesaron los debates en ninguno de los dos países en torno al significado de lo que había representado dicho acuerdo laboral. Así, a pesar de que la idea original había sido instrumentar un mecanismo que permitiera el ingreso temporal a Estados Unidos de mano de obra agrícola mexicana, debido a la escasez de trabajadores del campo que se había producido a raíz de la Segunda Guerra Mundial, el acuerdo continuó operando en la postguerra, transfiriéndose el propósito original y dando forma a la idea de que los convenios podrían funcionar como sustitutos del flujo de trabajadores indocumentados mexicanos que ya desde antes del inicio del programa en 1942 se daba.

No obstante, los hechos demostraron que paralelamente al ingreso de trabajadores documentados continuaba dándose otro flujo de trabajadores indocumentados, impelidos a emigrar de México principalmente por motivos de índole económica, aun cuando algunos lo hacían por una tradición ya histórica.

En el presente capítulo nos interesa destacar los términos del debate que se dió, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental, desde 1965 cuando ya no existía el Programa Bracero, hasta 1986 cuando el Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, aprueba la Ley de Control y Reformas a la Inmigración, que representa el inicio de una nueva etapa en cuanto al ingreso de trabajadores agrícolas temporales, que es exactamente el punto que nos interesa más.

Tras concluir el Programa Bracero, prevalecía en gran

parte de la opinión pública mexicana, y también en algún grado entre funcionarios del gobierno mexicano, la concepción de que el acuerdo laboral había beneficiado mayormente a los patrones agrícolas estadounidenses, concretamente a los del suroeste de ese país; no obstante, también existía la convicción de que había fungido como una "válvula de escape" a los problemas socio-económicos que enfrentaba México.

A continuación se realizará una evaluación general de los principales rasgos de las posturas que se adoptaron tanto en Estados Unidos como en México en el periodo ya señalado, el cual a su vez hemos dividido en etapas características, como lo veremos más adelante al profundizar en cada una de ellas. Para realizar esta tarea, por la parte mexicana nos hemos centrado en los Informes de Gobierno, y por la estadounidense en los diversos intentos que se realizaron para elaborar una legislación sobre el tema general de la inmigración.

## 2.1. PERIODO 1965-1973.

### 2.1.1. EN MEXICO.

El gobierno de México se oponía a una abrupta terminación del Programa Bracero, y a pesar de que no lo reconocía abiertamente en forma pública, no deseaba incluso la desaparición del acuerdo, como puede desprenderse del comunicado emitido por la Embajada de México en Estados Unidos el 21 de junio de 1963. (1)

Para el gobierno de México, el fin del Programa Bracero representaba la cancelación de un medio para que ingresaran divisas al país, así como la oportunidad que había tenido de intervenir en

algún grado en la administración del acuerdo, pretendiendo con ello proteger en lo posible los derechos de los migrantes. Esta actitud se refleja en la declaración del entonces recién electo Presidente de México, Gustavo Díaz Ordaz, cuando se reunió en noviembre de 1964 con el Presidente estadounidense Lyndon B. Johnson, al señalar lo siguiente:

"Ante la expiración de la ley norteamericana a cuyo amparo se había efectuado la contratación de braceros, éstos sólo irían a los Estados Unidos si se convenía en un nuevo régimen que les ofreciese, como mínimo, garantías similares."

(2)

El mismo día de expiración del Programa Bracero, la Secretaría de Relaciones Exteriores del gobierno mexicano expidió un boletín de prensa en el que especificaba, entre otras cosas, el periodo y forma de transición que conduciría a la total terminación del acuerdo laboral. Asimismo, en otra información oficial, la misma dependencia acentaba que el gobierno estadounidense había decidido no renovar el acuerdo "dado que el Congreso de aquel país, en su periodo de sesiones del año pasado, se rehusó a prorrogar la ley a cuyo amparo se había celebrado dicho Convenio." (3)

Se subrayaba que:

"El criterio de nuestro Ejecutivo fue que la decisión de aceptar o no trabajadores extranjeros era claramente de la competencia del Congreso y del Gobierno de los Estados Unidos, por lo que nuestro empeño estuvo dirigido a insistir en que, si terminaba el régimen legal de contratación de trabajadores mexicanos, el Gobierno de los Estados Unidos tomase las medidas necesarias para impedir la contratación ilegal." (4)

Lo anterior obedecía a que los trabajadores agrícolas mexicanos continuaban siendo necesarios en algunas regiones del suroeste

de Estados Unidos, y que al ya no existir el Programa Bracero se fomentara por parte de los empresarios agrícolas el ingreso de trabajadores indocumentados a territorio estadounidense.

En este sentido, el 15 de mayo de 1965, funcionarios del gobierno mexicano por medio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, suscribieron con el Consejo Nacional Norteamericano de Usuarios de Trabajo Agrícola Supletorio y la Asociación Regional de Trabajo Agrícola de California y Arizona, un Acuerdo Básico y un Contrato Tipo de Trabajo que rigieron la contratación de trabajadores agrícolas mexicanos en Estados Unidos, y que funcionaron virtualmente como un mecanismo de transición cuya vigencia prevaleció hasta 1968. (5)

Es importante subrayar que en la renovación de los dos instrumentos antes mencionados, el 31 de diciembre de 1967, las dos agrupaciones patronales estadounidenses enviaron sendas comunicaciones al gobierno mexicano en las que le solicitaban tal revalidación, y posteriormente, en otra comunicación de mayo de 1968, aseveraban que durante varios años existiría necesidad de braceros. (6)

Más adelante, en julio de 1968, de nueva cuenta ambas partes suscribieron un "Memorándum de Entendimiento", mediante el cual se revalidaban, una vez más, los dos instrumentos legales de transición. En esa ocasión, las autoridades mexicanas hicieron observar que el aumento de trabajadores indocumentados en Estados Unidos se debía a la terminación del Programa Bracero, cuestión esencial en la cual se manifestaron de acuerdo los representantes del Consejo Nacional y de la Asociación Regional. (7)

No obstante tal revalidación, autoridades estadounidenses determinaron que no se contrataría a trabajadores mexicanos en ese año. Posteriormente, en junio de 1969, el Secretario Ejecutivo de la Asociación de Trabajo Agrícola de California-Arizona solicitó a la Secretaría de Relaciones Exteriores que estimara la posibilidad de celebrar una reunión preliminar, a fin de estudiar la prórroga de los dos instru-

mentos legales para resolver las necesidades de mano de obra requerida por los agricultores de California y Arizona en la temporada de cosecha. A su vez, la Secretaría de Relaciones Exteriores contestó que sólo se aceptaría la celebración de la reunión propuesta siempre y cuando se obtuviera la anuencia de los Departamentos de Trabajo, de Justicia y de Estado, del gobierno estadounidense, ya que de lo contrario podría presentarse una reacción semejante de las autoridades de Estados Unidos a la de 1968. (8)

En octubre de 1969 se celebró una reunión informal entre funcionarios de los gobiernos de México y Estados Unidos con el objeto de intercambiar impresiones en relación con el problema de los trabajadores indocumentados, tema que, como hemos visto, cobra mayor importancia tras la terminación del Programa Bracero en 1964. Mientras que en 1962 el 32% del total de localizaciones de personas deportables por el SIN eran mexicanas, el porcentaje comienza a ascender sobre todo a partir de la finalización del Programa Bracero: 44.1 % en 1963, 50.6 % en 1964, 50.1 % en 1965, 64.8 % en 1966, 67 % en 1967, 71.5% en 1968, 71.1 % en 1969 y 80.3 % en 1970. (9)

En esa reunión se concluyó que la solución más viable sería que el Departamento del Trabajo "examinara la posibilidad de cambiar su política respecto a la expedición de certificados de necesidad; situación prevista en la legislación norteamericana vigente (Ley de 1952), que permitiría legalizar el trabajo de una parte importante de mexicanos ilegales", aun cuando no se especificaban mayores detalles. (10) Asimismo, se destacó la conveniencia de que el Departamento de Justicia continuara con sus gestiones para apoyar la iniciativa de ley que estableciera sanciones para los patrones que emplearan a trabajadores indocumentados, y que en ese momento se debatía en el Congreso. (11)

En este punto, merecen destacarse dos cuestiones importantes: una, que el gobierno de México y ciertos patrones del suroeste de

Estados Unidos alentaban la renovación de un acuerdo laboral, si bien por motivos distintos. Por la parte mexicana se percibía que el creciente número de indocumentados que ingresaba a Estados Unidos podía llegar a suscitar una sobrerreacción en aquel país motivando con ello la toma de medidas unilaterales que a final de cuentas afectaría a los trabajadores mexicanos, así como porque ofrecía la posibilidad de intervenir en algún modo en la administración del flujo de trabajadores mexicanos que emigraban a territorio estadounidense, conduciendo con ello a una mayor seguridad en la entrada de divisas y funcionando como la ya conocida "válvula de escape".

Por la parte estadounidense, los patrones agrícolas del suroeste se veían impulsados a lograr un acuerdo, ya que desde la terminación del Programa Bracero no habían dejado de reconocer la necesidad de mano de obra y las ganancias que ello les representaba, sobre todo a la luz de una mayor competencia de productos agrícolas del exterior, incluso del mismo México.

La otra cuestión importante es que entre algunos congresistas estadounidenses, destacando el Representante Peter Rodino, se implanta la idea de sancionar a aquellos patrones que contrataran mano de obra extranjera indocumentada, lo cual parecía muy lejano apenas unos cinco o seis años atrás.

Esta noción de castigar a quienes fomentaban desde el propio Estados Unidos la inmigración de indocumentados, representaba un giro en la concepción que existía entre las autoridades estadounidenses sobre el origen y causas de la inmigración indocumentada, ya que implícitamente se reconocía que a la par de los factores de expulsión que existían en México, también eran cruciales los factores de atracción en Estados Unidos; esto es, se pasa de un reconocimiento en el origen unilateral de las causas de la inmigración hacia Estados Unidos en cuanto a que sólo existían los factores de expulsión en México, a una percepción en que se reconoce que la demanda de mano de obra

os tan importante como la oferta.

Con este giro, también se marcaba el signo que de entonces en adelante condicionaría el debate sobre la inmigración de indocumentados en Estados Unidos.

Parece claro que la cuestión del aumento de los trabajadores indocumentados a partir del fin del Programa Bracero, llega a convertirse paulatina pero firmemente en un "problema" de orden político para el gobierno estadounidense, que debe responder a presiones de índole de política interna que se manejan paralelamente a la necesidad económica real que existe de mano de obra. Esto es, el conocimiento que llega a tenerse por parte de la opinión pública estadounidense del creciente número de indocumentados, a pesar de que no se saben cifras, eleva el tema a un nivel político en cuanto a que se supone afecta esferas de la sociedad estadounidense, como el origen étnico de la población, junto con el conocimiento de que se precisaba mano de obra agrícola.

En este contexto, es evidente que el manejo del fenómeno migratorio entre ambos países se ubica en dos niveles diferentes que responden cada uno a necesidades propias: un nivel político, altamente ideologizado, que se sitúa en un plano del manejo especulativo del hecho mismo, en el que van implícitos mitos y consideraciones de carácter racista - la noción de la "invasión silenciosa" - ; y, otro, a un nivel económico, que reconoce la necesidad de mano de obra mexicana en la estructura productiva del suroeste de Estados Unidos. Esta última necesidad ha trascendido el terreno meramente agrícola y se extiende al sector servicios, y en algunas regiones a la industria manufacturera.

En este marco se ubica lo que Jorge A. Bustamante denomina genéricamente como las contradicciones de la política de inmigración de Estados Unidos:

"Un planteamiento conceptual que distingue a la dinámica

del mercado internacional de mano de obra en el que tiene lugar la migración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos, a la que se llama 'dimensión estructural', de la dinámica de las percepciones de la inmigración que a través del tiempo se pueden identificar mediante un análisis de los medios escritos de comunicación masiva en Estados Unidos, a la que se llama 'dimensión ideológica'. Esta distinción analítica se justifica... mediante la documentación de dos hallazgos de investigación: a) que la demanda de trabajadores mexicanos desde Estados Unidos se mantiene más o menos constante con tendencia hacia el aumento desde principios de siglo; en tanto que, b) las percepciones sobre la inmigración de mexicanos desde Estados Unidos varían en coincidencia con el surgimiento de crisis económicas aparejadas a aumentos considerables del desempleo en Estados Unidos. A esta dinámica de las percepciones se le denomina 'dimensión ideológica'. El planteamiento teórico de esta distinción conceptual es que existe una relativa autonomía en la dinámica con la que se mueven y evolucionan cada una de estas dos dimensiones del fenómeno de México a Estados Unidos."(12)

En efecto, al entrar en recesión la economía estadounidense y elevarse la tasa de desempleo, uno de los temas recurrentes en la opinión pública de Estados Unidos es que dicha tasa se eleva a causa de los trabajadores indocumentados, quienes desplazan a los trabajadores domésticos arrebatándoles oportunidades de empleo. Esta percepción de la opinión pública estadounidense disminuye cuando la economía está en crecimiento, y al bajar la tasa de desempleo, la importancia de los trabajadores indocumentados también disminuye.

2.1.1.1. EL TEMA DE LA ADMISION DE TRABAJADORES  
MIGRATORIOS MEXICANOS EN ESTADOS  
UNIDOS EN LOS INFORMES DE GOBIERNO  
DE LOS PRESIDENTES MEXICANOS. 1965-1974.

En general, el gobierno de México adoptó una postura favorable hacia la continuación del Programa Bracero cuando concluyó en 1964. Sin embargo, esta posición se modificó sustancialmente en 1974 cuando el Presidente Luis Echeverría rechazó categóricamente tal alternativa.

A fin de realizar un análisis de la evolución de la postura del gobierno de México de 1964 a 1974, analizaremos los intereses de gobierno del periodo señalado en lo referente al tema aquí estudiado.

2.1.1.1.1. PERIODO  
1965-1970.

En la reunión Gustavo Díaz Ordaz-Lyndon B. Johnson de noviembre de 1964, previa a la toma de gobierno del Presidente electo mexicano, éste expresó que trabajadores mexicanos irían legalmente a laborar a Estados Unidos sólo si se establecía un nuevo régimen que les ofreciese garantías. A pesar de que no se llegó a un acuerdo gubernamental que pudiera igualarse al recién fenecido Programa Bracero, ingresaron trabajadores mexicanos a laborar a Estados Unidos bajo un Acuerdo Básico y un Contrato Tipo de Trabajo, al amparo de la cláusula H-2 de la ley de inmigración de Estados Unidos de 1952, cuyos alcances no son de ninguna manera similares al Programa Bracero.

El impacto negativo del fin del Programa Bracero no sólo

sobre la zona fronteriza norteña de México sino en general sobre la economía nacional, fue reconocido en su momento por el entonces Presidente Gustavo Díaz Ordaz, quien en su Primer Informe de Gobierno, el 10. de septiembre de 1965, señaló:

"Se ha dicho que, en los primeros meses del Gobierno, hubo un descenso en la tasa de inversión y contracciones parciales que repercutieron sobre la economía nacional... Veremos, brevemente, lo ocurrido... El hecho de que haya llegado a su término el programa de contratación de trabajadores mexicanos emigrantes, así como las medidas dictadas por el Gobierno de los Estados Unidos para proteger su balanza de pagos, repercutieron en nuestra economía." (13)

Como puede apreciarse, el Presidente mexicano reconocía que junto con factores económicos internos de México, otros externos como el proteccionismo comercial estadounidense y el fin del Programa Bracero, habían afectado a la economía mexicana, si bien en grados diferentes cada uno y en campos distintos. Se evidenciaba que el regreso a México de los trabajadores agrícolas sí había afectado en cierta medida al mercado laboral y creaba una población adicional en la frontera norte.

Así, ante un panorama que comprendía tanto mano de obra en la frontera norte, como un impulso en Estados Unidos de la inversión en maquiladoras en países extranjeros a fin de abaratar costos de producción, el gobierno de México instrumentó en 1965 el "Programa para el aprovechamiento de la mano de obra sobrante a lo largo de la frontera norte con los Estados Unidos", en un intento por contener en algún grado el desempleo que se preveía se incrementaría por el fin del acuerdo laboral, pero también encaminado a aprovechar el proceso que se impulsaba mediante las maquiladoras y poder captar divisas, entre otras consideraciones más. (14)

## 2.1.1.1.2. PERIODO 1970-1974.

En su primer Informe de Gobierno el 10. de septiembre de 1971, el Presidente Luis Echeverría señaló los efectos negativos que originaba la ausencia de un acuerdo laboral entre México y Estados Unidos :

" Desde hace varias décadas, prevalece el fenómeno socio-económico del éxodo de trabajadores mexicanos hacia el vecino país del norte. Esta emigración temporal se hace en forma considerable, a pesar de los esfuerzos realizados para orientar a los interesados sobre los inconvenientes y perjuicios a que se exponen, debido a la inexistencia de un acuerdo que facilite su regulación y, en su caso, permita el más completo ejercicio de las funciones de protección que pueden encontrarse." (15)

Para ese año, 1971, el SIN informaba que había "localizado" - aprehendido en realidad - a 349,178 mexicanos deportables, la cifra más alta desde la "Operación Espalda Mojada" de 1954, cuando aprehendió a más de 1 millón de mexicanos deportables.(16)

Ante el creciente fenómeno migratorio, el Presidente Echeverría dispuso la creación de la "Comisión Intersecretarial para el Estudio de los Problemas de la Emigración Subrepticia de Trabajadores Mexicanos a los Estados Unidos". (17) Debe destacarse que el significado de la creación de esta comisión respondía al creciente manejo especulativo que en Estados Unidos se hacía del fenómeno migratorio, ya que como no existían datos que pudieran considerarse en algún grado fidedignos o resultado de una investigación seria, se manejaba el tema en base a especulaciones pautadas por mitos y aun por rasgos racistas; probablemente el aspecto donde mejor se apreciaba el manejo especulativo es en relación al número de trabajadores indocumentados, ya que al carecer de alguna investigación o encuesta que aportara datos fidedignos sobre el número de la población de trabajadores indocumentados en Estados Unidos, el cálculo se basaba más que nada en terreno tan aleatorio como eran las estimaciones personales de

funcionarios estadounidenses, donde marcos tan aleatorios, como pueden ser las "corazonadas", superaban a cualquier otro más fiable. Así, la Comisión establecida representaba un esfuerzo del gobierno de México por intentar aproximarse de una manera más precisa a la comprensión de las características del flujo migratorio de mexicanos hacia Estados Unidos.

Esta Comisión realizó un estudio que comprendió encuestas efectuadas con el objeto de contar con mayor información sobre los trabajadores migratorios, procesando los datos de las mismas y efectuó visitas a las zonas del territorio nacional en donde se genera el mayor porcentaje de trabajadores que emigran. (Esos Estados son: Guanajuato, Durango, Jalisco, Michoacán, San Luis Potosí, Zacatecas y Chihuahua).

Al respecto, las autoridades mexicanas señalaron que:

"Todas esas actividades han tenido por objeto poder evaluar la magnitud del problema y satisfacer la necesidad de enmarcarlo dentro de los problemas y acciones gubernamentales de desarrollo económico y social para resolverlo gradualmente, a fin de que se arraigue al campesino y se le mantenga ocupado, con un trabajo estable y remunerado que le permita una vida decorosa, a la vez que se aumente la productividad agrícola mediante la aplicación de los métodos y las técnicas más avanzadas." (18)

Sin embargo, dados los recursos limitados de México y la desigualdad entre los grados de desarrollo de ambos países, no se estimaba "...de momento, evitar que muchos nacionales crucen la frontera...". Lo anterior revelaba un reconocimiento tácito de que era casi inevitable la migración de mexicanos a territorio estadounidense, lo que permite entrever que las autoridades mexicanas si bien no la fomentaban, tampoco la deseaban extinguir totalmente, ya que

tal vez consideraban que ninguna medida que tuviera posibilidades de extinguirla sería aceptable políticamente.

La anterior postura mexicana pone de manifiesto el sentir que entre las autoridades mexicanas prevalecía, respondiendo, sin lugar a dudas, a la función que jugaba la salida de mexicanos como "válvula de escape". No obstante, se aseguraba que:

"...el gobierno mexicano realiza asiduos esfuerzos para negociar con el de los Estados Unidos de América un marco jurídico que establezca un estatuto mínimo para los trabajadores migratorios, ya que la experiencia de los últimos años demuestra los efectos perjudiciales de la ausencia de un acuerdo que regule esta emigración." (19)

Al parecer, los efectos perjudiciales a que se refería el gobierno mexicano, era el aumento del flujo de trabajadores indocumentados, lo que conducía a una mayor explotación y nulo respeto de los derechos de los migrantes mexicanos, lo que repercutía en el clima general de las relaciones bilaterales.

Al no poder concretarse ningún acuerdo oficial, el gobierno mexicano buscaba que se diera un mayor respeto de los derechos de los trabajadores nacionales en territorio estadounidense, así como que se centrara en la búsqueda de alternativas de estrategias de desarrollo para el país. Así, el Presidente Luis Echeverría, en su Segundo Informe de Gobierno el 10. de septiembre de 1972, subrayaba lo siguiente:

"Inquieta a la conciencia nacional la emigración de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos. Nos preocupa, sobre todo, el trato injusto y en ocasiones inhumano de que son objeto. Los convenios que al respecto fueron suscritos en el pasado no proporcionaron una respuesta adecuada. El

gobierno norteamericano nos ha asegurado su buena disposición para atender este problema y hemos creado, por nuestra parte, una Comisión Intersecretarial que lo examina en todos sus aspectos. Sin embargo, estamos convencidos que la solución de fondo se encuentra dentro de nuestras propias fronteras. Impulsando nuestro desarrollo económico y social ampliaremos las perspectivas de trabajo satisfactoriamente remunerado. Al exponer este punto de vista durante mi visita a los Estados Unidos, insistí en que queremos exportar productos y no problemas sociales." (20)

Del discurso del Presidente Echeverría merecen analizarse varios puntos. Primeramente, cuando menciona que la emigración "inquieta" a la conciencia nacional. Es evidente que no sólo lo era por el trato injusto de que eran objeto los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, sino sobre todo porque se evidenciaban insuficiencias e injusticias del modelo de desarrollo seguido por México hasta ese periodo, derivado del relativo abandono en que se habían dejado al agro por privilegiar al proceso de industrialización.

En segundo lugar, se observa ya un cierto giro en la visión mexicana que se tenía de los acuerdos del Programa Bracero, y, que posteriormente, se confirma en 1974. Esto es, hasta antes del gobierno del Presidente Echeverría, las autoridades mexicanas habían tenido una postura en cierto grado favorable ante una renovación de los acuerdos del Programa Bracero, ya que constituía un alivio al desempleo y a la par representaba un ingreso de divisas, al mismo tiempo que le confería al gobierno mexicano autoridad en el manejo del flujo migratorio binacional.

Si bien todas las variables permanecían cuando el Presidente Echeverría asumió el gobierno en diciembre de 1970, se observa un cuestionamiento de los resultados que arrojó el Programa Bracero, enfatizándose, correctamente a nuestro parecer, que la verdadera solución

de fondo se encuentra dentro de nuestras propias fronteras. Aquí parece desprenderse que la visión más crítica que se le da a los acuerdos del Programa Bracero, se debe a los hallazgos e investigaciones que realizó la Comisión Intersecretarial, y que analizaremos más detalladamente en el punto siguiente.

Para los fines del presente trabajo, interesa destacar que en su Tercer Informe de Gobierno el 10. de septiembre de 1973, el Presidente Echeverría no hizo mención siquiera del flujo migratorio hacia Estados Unidos, y que no es sino hasta su Cuarto Informe de Gobierno, el 10. de septiembre de 1974, cuando el Presidente mexicano toca de nueva cuenta el tema, al afirmar que a diferencia del acuerdo de trabajadores agrícolas que se firmó con Canadá en junio de 1974, habían fracasado las gestiones para lograr un acuerdo semejante con el gobierno de Estados Unidos, y se subraya de nueva cuenta que el problema solamente podrá ser resuelto a través del desarrollo económico de México, y que sólo habrá llegado a su término "...cuando ninguno de nuestros compatriotas cruce la frontera por falta de medios de subsistencia. Sin embargo, y en tanto persista el fenómeno migratorio, seguiremos realizando todos los esfuerzos necesarios para que los mexicanos residentes en el extranjero, sea cual fuere su condición legal, disfruten de seguridad y sean tratados con el respeto que merecen." (21)

Si bien puede apreciarse todavía cierta ambivalencia hacia un acuerdo laboral con Estados Unidos, poco más de un mes después, cuando los Presidentes Luis Echeverría y Gerald R. Ford se reunieron el 21 de octubre de 1974, el Mandatario mexicano ya no habló de un acuerdo laboral, sino solamente se concretó a señalar la necesidad de que los trabajadores migratorios mexicanos que siguieran entrando a Estados Unidos, legal o ilegalmente, gozaran de los derechos y las prerrogativas que la ley concede a toda persona. ¿Qué motivó este cambio de actitud en el Presidente mexicano? Eso lo analizaremos a continuación.

## 2.2. LA POSICION MEXICANA DE 1974. \*

### 2.2.1. EL GOBIERNO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRIA Y LA NEGATIVA A LA INSTRUMENTACION DE UN PROGRAMA DE TRABAJADORES TEMPORALES.

Como se ha señalado, el gobierno mexicano buscó la realización de un acuerdo laboral con Estados Unidos, desde que en 1964 concluyó el Programa Bracero. Sin embargo, en 1974 el Presidente Echeverría cambió de posición y dejó de buscar un nuevo convenio de braceros como solución al problema de los indocumentados. Si bien dentro del gobierno de México existían ciertas dudas sobre la conveniencia de alcanzar un acuerdo de tal índole, debe destacarse el papel que desempeñó el testimonio de dos expertos en el tema: el Dr. Jorge A. Bustamante, quien había estado laborando en la Comisión Intersecretarial, y del Dr. Ernesto Salazar, autor de fecunda obra sobre el tema.

En efecto, Bustamante insistía en la inconveniencia de renovar el Programa Bracero o uno similar; esta posición se basaba en el argumento de que las condiciones en que éste se había dado eran diferentes a las de ese entonces - 1974 - , ya que sufría que al estarse dando un cambio en la composición de la población mexicana, de ser en gran parte rural a ser mayoritariamente urbana, un eventual acuerdo laboral agrícola de la magnitud del Programa Bracero dejaba de tener razón. Al instrumentarse la población urbana mexicana, Bustamante razonaba que un nuevo Programa Bracero no respondería a este giro en la composición de la población mexicana, afectando negativamente los intereses no sólo de los posibles trabajadores migrantes, sino del país en su conjunto.

---

\* Para la realización de este y otros puntos, deseo agradecer la cooperación del Dr. Jorge A. Bustamante, quien me concedió una entrevista en septiembre de 1966, así como me facilitó material que sirvió para enriquecer la presente tesis. Las conclusiones son de mi exclusiva responsabilidad.

Cabe destacar que paulatinamente los trabajadores mexicanos que laboraban en Estados Unidos desempeñaban labores ya no sólo agrícolas, sino que se habían colocado en trabajos relacionados con los servicios, y más aun, algunos laboraban en ciertos sectores industriales o de manufacturas, sobre todo en California. Asimismo, señalaba que no era deseable que se reanudara un nuevo programa porque Estados Unidos planteaba la negociación en términos de "cuotas de ingreso" -el número de contratados- y no de condiciones de los trabajadores (derechos humanos y laborales). Esto es, cierto sector patronal de Estados Unidos veía a los trabajadores mexicanos como un mero factor de producción, susceptibles de extraerles plusvalía; esta visión reflejaba la de los empresarios agrícolas, quienes deseaban contar con abundante mano de obra, pero sin tener que someterse a los lineamientos que se desprenderían de un acuerdo legal.

En suma, los patrones agrícolas querían gozar de las ventajas pero no pagar sus obligaciones, lo cual de hecho ya existía para ellos al contar con abundante mano de obra indocumentada.

En efecto, para ese año -1974-, el SIN "localizó" a 709,959 mexicanos, la cifra más alta desde 1954, y que representaron el 90 % del total de localizaciones. (22) Cabe destacar que ese número de mexicanos aprehendidos en 1974, nunca se logró alcanzar en ningún año de funcionamiento del Programa Bracero en cuanto a trabajadores documentados.

A pesar de que el razonamiento de Bustamante parecía cobrar fuerza, el mismo Bustamante le solicitó al Presidente Echeverría que le concediera una entrevista al Dr. Galarza, quien conocía a fondo el desarrollo del Programa Bracero, y cuyas ideas coincidían con las del propio Bustamante.

Así, previa a la Reunión Presidencial Echeverría-Ford

do octubre de 1974, el Dr. Galarza fue recibido en Los Pinos, donde rindió su vasto testimonio y aportó su experiencia. A pesar de que en esa ocasión el Presidente Echeverría no externó ningún comentario al respecto, debe destacarse que cuando se entrevistó con el Presidente Ford, manifestó su oposición a cualquier intento por reanudar el Programa Bracero o alguno similar, según afirma el Dr. Bustamante quien estuvo presente en dicha reunión.

El rechazo del Presidente Echeverría seguramente debe haber estado motivado por su convicción de que ningún tipo de convenio podía reducir el flujo de trabajadores indocumentados, según lo habían demostrado las realidades de la postguerra. Desde entonces, el gobierno mexicano no ha pugnado públicamente por la creación de un nuevo Programa Bracero o alguno similar, limitándose a defender los derechos de los trabajadores migratorios nacionales que laboran en Estados Unidos, a través de las oficinas consulares en dicho país.

### 2.3. MEXICO Y ESTADOS UNIDOS ANTE LA MIGRACION DE INDOCUMENTADOS. 1975-1986.

#### 2.3.1. LA MIGRACION INDOCUMENTADA Y EL GOBIERNO MEXICANO A MEDIADOS DE LOS AÑOS SETENTA Y COMIENZOS DE LOS OCHENTIS.

Con la negativa del gobierno mexicano a continuar buscando un acuerdo laboral con Estados Unidos similar al Programa Bracero de 1942-1964, las autoridades del país se concentraron en elaborar acciones tendientes a tratar de crear fuentes de empleo, así como a intensificar las tareas de defensa de los derechos de los trabajadores vía los consulados en Estados Unidos. (23)

En este marco, el Presidente Echeverría señaló en su Quinto Informe de Gobierno el propósito de crear un Servicio Nacional para el Desarrollo de los Recursos Humanos, el cual estaría "...dotado de los medios suficientes para operar mecanismos de información entre la oferta y la demanda de trabajo, impulsar la capacitación subocupada y establecer bases técnicas para una política de migraciones internas y externas de mano de obra." (24)

Asimismo, también funcionaría como un medio para defender los derechos de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos al reforzar su posición moral como defensor de los derechos mundiales de los trabajadores migratorios, el Presidente Echeverría señalaba que México participaba activamente en los foros internacionales "...que elaboran normas para proteger a los trabajadores migratorios..." y subrayaba que se sostenía que este fenómeno "...tiene su origen en la estructura de desigualdad que prevalece a escala mundial." (25)

La retórica del gobierno mexicano giraba en torno a cuestiones de índole de política interna, si bien permeada por el discurso denominado tercermundista característico de ese gobierno, y se destacaba la necesidad de impulsar el desarrollo económico nacional para crear suficientes empleos, pero ya no se habla de un Programa Bracero. Así, a pesar de que se cuestionaba seriamente en esa época el papel que desempeñaban las maquiladoras en México -el concepto de "plantas golondrinas" y el desarrollo de la visión de "enclave económico"- existía una clara conciencia en el gobierno mexicano de que se debían dar mayores facilidades al capital extranjero para que continuara invirtiendo en las maquiladoras de la frontera norte y coadyuvaran a crear empleos. (26)

Debe destacarse que durante la XVI Reunión Interparlamentaria México-Estados Unidos de marzo de 1976, todavía varios legisladores estadounidenses representantes de Estados que emplean mano de obra agrícola mexicana -ejemplo: California, Arizona y Texas-, opinaron

que la conclusión de un nuevo Programa Bracero sería conveniente a corto plazo, ante lo que los legisladores mexicanos prefirieron no externar su posición al respecto; más aun, en el Comunicado Final de la Reunión, quedó asentado que "...desde el punto de vista legislativo manifestaron su conformidad de que se mantenga un statu quo." (27)

Esto es, ante la negativa del Presidente Echeverría de alcanzar un acuerdo laboral con Estados Unidos, negativa que como vemos se apoyaba en el Congreso mexicano, se optaba por dejar las cosas como estaban, o sea, adoptar una posición de "no hacer nada", que evidentemente respondía a un trasfondo político. Lo anterior se explica en que ya que si bien no se deseaba un acuerdo con Estados Unidos y por ende se cancelaba la eventualidad de tener participación en el manejo del flujo migratorio, se reconocía expresamente que aun con dicho acuerdo no se acabaría el flujo de indocumentados. Bajo este cuadro de consideraciones, no parecía conveniente embarcarse en un proceso negociador que a final de cuentas no arrojaría resultados políticamente positivos, a la vez que se contradecía la estrategia declarada de diversificar geográficamente las relaciones de México con el exterior, poniendo en duda las acciones que, se decía, se encaminaban a reducir la dependencia con Estados Unidos.

En su último Informe de Gobierno, el Presidente Echeverría recalca la necesidad de resolver el problema en el fondo, por medio de la creación acelerada de empleos en el campo y en la industria, pero también hacía notar que existían una conjunción de factores que operaban a ambos lados de la frontera, y enfatizó que se rechazaba la idea de un nuevo convenio de braceros porque no se había evitado con ello en el pasado la emigración indocumentada, sino que peor aún, la había incrementado. (28)

Haciendo un balance de la política del gobierno del Presidente Echeverría en materia de migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos, destacan los dos siguientes puntos de interés para

el presente trabajo:

En primer lugar, el rechazo de un nuevo acuerdo laboral fue una decisión difícil a todas luces, ya que se contraponía a una postura que se había estado sosteniendo desde 1964. También fue una decisión difícil no sólo porque se cancelaba la oportunidad que hubiera podido tener el gobierno mexicano de tomar parte en el manejo del flujo migratorio y asegurar con ello la entrada de divisas al país, que de cualquier forma continuaron ingresando, sino porque con ello se reconocía que el modelo de desarrollo hasta entonces seguido había creado injusticias y desequilibrios en la sociedad mexicana, afectándose negativamente a los campesinos mexicanos en aras de un proclamado proceso de industrialización.

En segundo lugar, el propósito del gobierno de crear empleos para combatir la emigración, se enfrentaba a realidades irrefutables, tales como la incapacidad del aparato productivo mexicano para crear empleos en el grado que se necesitaban. Paralelamente, la creación de empleos agrícolas resultaba casi una falacia a la luz del abandono en que se relegó al agro, tras varias décadas de una estrategia de desarrollo industrial, que a su vez, ya se cuestionaba seriamente.

A pesar de que en 1965 se creó un programa de desarrollo fronterizo en el norte del país, esta industria maquiladora no abate el desempleo que se pretendía atacar, sino que incorpora una mano de obra femenina que no formaba parte sustancial del proceso migratorio de trabajadores agrícolas hacia Estados Unidos. En este punto se evidenciaba una clara realidad: si bien un pequeño porcentaje de trabajadores emigraban a Estados Unidos por no contar con trabajo en México, la diferencia salarial era un factor clave, así como toda una larga tradición histórica que existe en ciertas zonas de México por emigrar a Estados Unidos, aflorando en esta decisión a emigrar factores psicológicos o de "prestigio" a quienes logran trabajar en territorio estadounidense y regresan con dólares y nuevas costumbres a sus poblados de origen. Estos factores han sido analizados por diversos sociólogos y otros especialistas, entre quienes destacan

Lourdes Arizpe (29), Jorge A. Bustamante (30) y Wayne A. Cornelius (31).

En suma, las radicales diferencias que existen entre los grados de desarrollo de México y Estados Unidos, así como los esfuerzos en que se encuentra empeñado México por alcanzar mayores niveles de vida para su población, son determinantes en el flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos; elementos que lejos de disminuir, se han profundizado en los últimos años y cuyas consecuencias analizaremos más adelante.

#### 2.3.1.1. EL SEXENIO DEL PRESIDENTE

JOSE LOPEZ PORTILLO.

1976-1982.

Un rasgo que moldeó los primeros años de gobierno del Presidente José López Portillo, fue el anuncio de los descubrimientos de importantes yacimientos petrolíferos en el país, lo que vino a dar otra dimensión a las perspectivas de desarrollo del país, así como a la visión que se tenía del problema migratorio, ya que se pensaba en el petróleo como una especie de panacea para resolver los problemas nacionales, incluido obviamente el migratorio sobre todo presuponiéndose en la cantidad de empleos que se crearían.

Así, se tuvo una concepción más global del fenómeno migratorio dentro del contexto general de las relaciones con Estados Unidos, y se iniciaron discusiones dentro de los diseñadores de la política y los académicos acerca de las posibilidades de una "nueva" relación entre los dos países.

En agosto de 1977, el gobierno mexicano asignó cuantiosos recursos al proyecto que fue denominado Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos (ENEFNEU), y giró

instrucciones, a través del Secretario del Trabajo y Previsión Social, para que el Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET) lo llevara a cabo.

Las razones de realizar esta encuesta eran contar con mayor información confiable a fin de conocer el fenómeno migratorio en forma comprensiva, con el propósito de diseñar una política exterior más fundamentada en materia de trabajadores emigrantes, sobre todo a la luz del manejo especulativo y alarmista que en Estados Unidos se daba a este tópico, ya que "...este manejo político de las cifras de indocumentados repercutía en el conjunto de las relaciones entre México y Estados Unidos." (32) Así, durante casi dos años, un selecto grupo de investigadores recopiló un considerable acervo de datos, mismos que fueron dados a conocer en junio de 1982.

Debido a ello, el Presidente José López Portillo en su Primer Informe de Gobierno, el 10. de septiembre de 1977, esto es, pocos días después de la aprobación de la ENEFNEH, ya no hizo mención de un acuerdo laboral entre México y Estados Unidos, y ni lo hace ya a todo lo largo de su mandato, debido tanto a la espera de los resultados de la investigación, como a que resultaba contradictorio hablar de un acuerdo de tal naturaleza sobre todo en un periodo en que se habló de que era necesario estar preparados para administrar la abundancia, que, se pregonaba, traería consigo el petróleo mexicano.

Acaso el Presidente López Portillo mencionó que los trabajadores migratorios no eran delincuentes y que representaban el efecto del desempleo en México. (33) Ese mismo año - 1977 - , la Secretaría de Relaciones Exteriores informaba que habían ingresado a laborar a Estados Unidos 809 trabajadores agrícolas mexicanos, al amparo del llamado programa H-2, mecanismo limitado que de ninguna manera puede compararse al Programa Bracero.

En su Segundo Informe de Gobierno, el Presidente López

Portillo recalcó la necesidad de generar más empleos, contando con el punto de apoyo que representaba el petróleo, y reitera que a los trabajadores migratorios deben reconocérseles y respetárseles tanto sus derechos laborales como sus derechos humanos. (34)

Posteriormente, en su Tercer Informe de Gobierno, el Presidente López Portillo señaló que ante la preocupación de su gobierno por los trabajadores migratorios, se había presentado una propuesta en la O.N.U. para elaborar un Código de Conducta sobre los Derechos de los Trabajadores Migratorios, e insistía que frente a Estados Unidos se exigiría el respeto de los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos. Asimismo, destacó que México no podía, constitucional, ni política, ni jurídica, ni moralmente aceptar tomar medidas represivas para impedir el movimiento de los mexicanos dentro y fuera de su territorio, y no soslayaba que el factor básico que originaba la emigración de los trabajadores nacionales era el desempleo. (35)

En 1980, la Secretaría de Relaciones Exteriores, a fin de conocer más a fondo las características del sistema estadounidense de contratación llamado H-2, realizó un estudio en el que se comparaba este mecanismo con el programa de trabajadores agrícolas entre México y Canadá, así como con el Programa Bracero de 1942-1964. Con el resultado de dicha investigación y en consulta con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, se acordó que el gobierno mexicano no daría su apoyo abierto al sistema H-2, pero que tampoco se opondría a la salida de trabajadores migratorios que fuesen contratados al amparo del mismo, "...ya que ello significaría quitarles la posibilidad de acudir a fuentes adicionales de trabajo." (36)

Con el rechazo formal del H-2, las autoridades mexicanas adoptaron una postura coherente en cuanto a no aceptar un acuerdo de trabajadores agrícolas, a pesar de que el H-2 es un mecanismo unilateral del gobierno estadounidense, y ya que tampoco podían impedir la salida de nacionales al extranjero.

En los Cuarto y Quinto Informes de Gobierno del Presidente López Portillo no se hace siquiera mención de los trabajadores migratorios y menos aún de la alternativa de un acuerdo laboral, lo cual contrasta con las intensas actividades desarrolladas por los cónsules mexicanos en Estados Unidos en defensa de los derechos de los trabajadores migratorios mexicanos. Así, en noviembre de 1980 se crea la Dirección General de Protección, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, con un amplio programa de protección.

Con la creación de esta Dirección, se confirma la postura del gobierno mexicano de reforzar la defensa de los derechos de los trabajadores migratorios nacionales en Estados Unidos, estando a la expectativa de lo que al interior de Estados Unidos se discutía sobre el tema, siendo lo más relevante la presentación al Congreso de ese país del proyecto de ley conocido como Simpson-Manzoli en marzo de 1982, y que reflejaba la dinámica que había tomado en Estados Unidos el tema de la inmigración de trabajadores indocumentados, como lo veremos más adelante.

En junio de 1982, se dan a conocer los resultados de la ENEFNEU, que provenían de la encuesta realizada en 62,500 hogares en territorio mexicano, y que se referían exclusivamente a los migrantes que mantenían una residencia en México. Destacan los siguientes datos: el número de trabajadores migratorios mexicanos no llegaba al millón de personas, en contraposición a los hasta 12 millones de personas que, se decía en Estados Unidos, ingresaban a su país; la mayoría eran hombres jóvenes solteros que tenían una escolaridad promedio de casi 5 años, contra 4.7 años promedio para el conjunto de la población mexicana de más de 14 años en 1978; la mayoría tenían trabajo al emigrar.

Otros de los datos relevantes que arrojaron las encuestas, como por ejemplo la que se realizó en la frontera norte del país, fueron los siguientes: Un alto porcentaje de emigrantes eran de Estados

del centro de México, esto es, de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Durango, San Luis Potosí y Zacatecos, principalmente; poco más de la mayoría de los migrantes eran de origen rural y un alto porcentaje se dirigía a estados de Estados Unidos como son Texas, California, Colorado, Arizona y Nuevo México y aún Illinois, en donde casi un 60 % se dedicaba a labores agropecuarias, retornando la mayoría a México después de trabajar por un periodo.

Asimismo, de los resultados de la ENEFNEU se confirma que sí hay trabajo en Estados Unidos para los trabajadores mexicanos, ya que desarrollan labores que los trabajadores locales de Estados Unidos no desean realizar las funciones que aceptan los mexicanos, por considerar a este tipo de actividades como de bajo nivel. También se comprobó que las fluctuaciones de la economía estadounidense afectaban el empleo de los trabajadores mexicanos: en tiempos de poco o nulo crecimiento se estrechan las oportunidades y viceversa. Grosso modo, estos son los principales datos que arrojó la ENEFNEU y que echaron por tierra múltiples mitos, conjeturas y especulaciones. (37)

Si bien la ENEFNEU marcó un hito en los esfuerzos que tanto el gobierno mexicano como el estadounidense han realizado hasta la fecha, por aportar datos empíricos sobre las características y magnitud del flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos, el manejo del tema ya había tomado su propia dinámica en Estados Unidos, y se había convertido en un tópico de primera magnitud política que, se manejó intencionalmente, como una amenaza a la seguridad nacional estadounidense.

Bajo este cuadro, en su último Informe de Gobierno, el 10. de septiembre de 1962, el Presidente López Portillo destacó que en materia de trabajadores migratorios se había logrado lo esencial:

"No nos prestamos a ningún esquema que restringiera la libertad constitucional de todos los mexicanos de salir

de México."

También subrayó que tras conocer los resultados de la ENEFNEU era claro que :

"...la presencia de trabajadores mexicanos indocumentados en Estados Unidos, es un problema de ambos países. Por nuestra parte hemos luchado por crear empleo y hacer respetar los derechos humanos y laborales de nuestros compatriotas mientras sigan teniendo que emigrar...jamás accederemos a patrullar nuestras fronteras; la Constitución no es negociable." (38)

De esta forma, el Presidente mexicano daba respuesta al creciente temor que diversos personajes en Estados Unidos -funcionarios gubernamentales, congresistas, periodistas, etc.- se habían encargado de propalar, en el sentido de que Estados Unidos había perdido el control de sus fronteras y se amenazaba su seguridad nacional, por lo que era necesario militarizar la frontera con México, ya que se estaba dando una "invasión silenciosa" de desempleados y delincuentes.

Bajo estos términos se manejaba la cuestión de los trabajadores indocumentados en Estados Unidos, y era el entorno en que se debatían las políticas y acciones que se deberían tomar, y en cuyo seno se desarrolló la Ley Simpson-Rodino, aprobada en 1980.

### 2.3.2. LA INMIGRACION INDOCUMENTADA BAJO LA OPTICA DE ESTADOS UNIDOS.

La evaluación del Programa Bracero tuvo en Estados Unidos diferentes interpretaciones dependiendo de la posición que cada parte implicada en él desempeñó, así como los intereses que tenía que defender.

Por la parte de los patrones agrícolas estadounidenses, a pesar que desde inicios de la década de los años sesenta se evidenciaba un acelerado proceso de mecanización en las labores agrícolas, no obstaba para que deploraran la extinción del acuerdo ya que los mecanismos dispuestos les aseguraban el arribo seguro de trabajadores a aquellos patrones que lo solicitaran.

Por esta razón, tras la finalización del Programa Bracero, ciertos grupos de patrones agrícolas -principalmente del suroeste- continuaron presionando a las autoridades de su país para que se estableciera un mecanismo que les permitiera continuar gozando de mano de obra segura. Cabe destacar en este punto que a pesar de la creciente mecanización en el campo estadounidense, prevalecían tareas agrícolas que no eran susceptibles de ser llevadas a cabo por máquinas y que precisaban de trabajo humano.

Los intentos de estos grupos empresariales no encontraron eco en el gobierno estadounidense, y las autoridades mexicanas no podían establecer un acuerdo donde los patrones agrícolas fueran los contratadores directos, en base a sus experiencias obtenidas en el Programa Bracero cuando en cierta etapa se llevó a cabo de esa manera, como ya lo vimos anteriormente.

El gobierno estadounidense sólo se limitaba a contratar trabajadores por medio de la cláusula H-2 que databa desde 1952 con la ley de ese mismo año, pero que de ninguna manera era equiparable al Programa Bracero, ya que paralelamente a que no era exclusivamente de tipo agrícola, la magnitud del mismo era muy limitada.

Asimismo, el gobierno estadounidense apoyaba al sector agrícola por medio de numerosos programas de apoyo económico, como son subsidios, precios de garantía, seguros de cosechas, etc., que si bien no se refieren específicamente a la mano de obra, reflejaban el poder e influencia que tenían tanto en el Congreso como en la Casa Blanca.

En el caso particular de la mano de obra, a pesar de que no existe evidencia documentada, pero en base a la experiencia dejada por el Programa Bracero, podría especularse que parece existir un vínculo entre las necesidades de los empresarios agrícolas -en especial los del suroeste- y el rigor con que se llevan a cabo las funciones de vigilancia en la frontera con México. Esto ha creado la noción de que la frontera es como una "puerta entranbierta", que se abre y se cierra según la necesidad que exista de contar con trabajadores agrícolas. Así, se ha llegado a especular que el papel que desempeña la Patrulla Fronteriza, dependiente del SIN, pueda ser en un momento determinado de un virtual regulador del flujo de trabajadores, respondiendo a las necesidades de los patrones agrícolas en Estados Unidos, aunque si bien este marco momentáneo agrícola cada vez es más rebasado, ya que crecientemente se ha dado una ampliación al sector servicios y al manufacturero, sobre todo en California. (Véase cuadro 2)

Por otra parte, en las postrimerías del Programa Bracero los sindicatos estadounidenses lograron conjuntar un frente unido, coordinando sus estrategias y elevando la conciencia pública sobre los costos sociales, económicos y políticos del acuerdo. Bajo este panorama, al lograr que la opinión pública tuviera en general una postura de rechazo al programa, los sindicatos lograron incrementar su poder, influyendo en las decisiones del Congreso y la Casa Blanca.

Entre los sindicatos prevalecía la convicción de que el acuerdo laboral había afectado negativamente la situación de los trabajadores domésticos, deprimiendo los salarios y las condiciones generales de trabajo.

Para los sindicatos el fin del Programa Bracero representó un triunfo, lo cual no obstó para que desde esa fecha mantuvieran una combativa postura ante lo que perciben como una amenaza a los intereses de sus agremiados, si bien los sindicatos que más peso tuvieron fueron las centrales y no el agrícola.

Concluyendo, desde el término del Programa Bracero en 1964, en Estados Unidos el debate sobre la inmigración de trabajadores agrícolas indocumentados ha permanecido vigente, si bien se registró durante ese periodo un giro en la concepción sobre aquellos factores que favorecen la inmigración desde Estados Unidos, como por ejemplo poniéndose en la mesa de discusiones el papel que desempeñan los patrones agrícolas al contratar a trabajadores indocumentados, creando desde propio territorio estadounidense factores de demanda de mano de obra indocumentada, por lo que se fue perfilando la noción de sancionar a aquellos patrones que contrataran mano de obra indocumentada con conocimiento de causa, lo cual fue un rasgo característico de los debates en el Congreso sobre todo a partir de la década de los años setenta.

Asimismo, la finalización del acuerdo puso de relieve la existencia de otro tipo de trabajadores que hasta la fecha continúan laborando en territorio estadounidense pero permanecen residiendo en México. García y Griego señala que la terminación del acuerdo puso en movimiento procesos tales como el incremento de los "commuters" (trabajadores mexicanos fronterizos con autorización legal para laborar en Estados Unidos), aumento de la inmigración indocumentada y la exportación de empleos a través de las industrias denominadas "run-away" (maquiladoras). (39)

Durante los últimos años se ha evidenciado más claramente la vinculación que existe entre los efectos de las cíclicas fases de la economía estadounidense y la presencia de trabajadores extranjeros en Estados Unidos, culpando a éstos de diversos trastornos propios de la economía, tales como el desempleo. Esto ocurre en un plano meramente económico, pero lo trasciende y llega a ubicarse en otro más subjetivo que encuentra sus raíces en los sentimientos xenófobos que históricamente han prevalecido en algunas regiones de Estados Unidos:

"La visibilidad periódica del tema de la inmigración

indocumentada en el contexto político norteamericano ha coincidido, en forma recurrente, con periodos de recesión económica y particularmente con elevados niveles de desempleo en los Estados Unidos." (40)

Así, el debate se ha centrado en los efectos que los trabajadores migratorios tienen sobre la economía estadounidense, en especial sobre aquella de la región suroeste; no obstante, las discusiones se han basado en premisas erróneas que parten de no conocer las cifras precisas de tales trabajadores. De esta manera, el manejo manipulado de las cifras ha sido un rasgo característico, permeado por connotaciones de índole política, económica y racial, que distinguen a la inmigración indocumentada como una amenaza a la seguridad estadounidense, minimizando o haciendo caso omiso de los ilegales beneficios que aportan estos trabajadores a las economías de estados como California, Texas, Arizona, Nuevo México e Illinois.

Este manejo ya ha sido estudiado por Jorge A. Bustamante, quien ha identificado un proceso que caracteriza de la siguiente manera:

" 1) Se produce una definición del problema, la cual se encuentra referida tanto al volumen de extranjeros indocumentados en los Estados Unidos como al impacto que ejerce la presencia de éstos sobre la economía y la sociedad norteamericana. Como parte de la definición se otorga al fenómeno migratorio una connotación de amenaza pública. Normalmente esta definición surge en el escenario social a través de fuentes dotadas de poder político.

2) El problema de los inmigrantes indocumentados se convier-

te repentinamente en una preocupación de amplitud nacional. La opinión pública no sólo acepta la definición del problema sino que también retroalimenta dicha definición mediante el accionar de grupos nativistas y exclusionistas.

3) Se recoge la demanda de los grupos de presión promoviendo de inmediato la adopción de medidas político-administrativas de corte restrictivo en relación a la inmigración. Las acciones policíacas se intensifican con el fin de expulsar a los extranjeros ilegales y detener el flujo de inmigrantes que cotidianamente ingresan a ese país.

4) La 'visibilidad' del tema de la inmigración ilegal no disminuye sino hasta que la economía norteamericana ingresa abiertamente a una etapa de recuperación, y las tasas de desempleo alcanzan su nivel 'normal'." (41)

Bajo este esquema de clara manipulación de los efectos de la inmigración indocumentada en Estados Unidos - y en general de todo cuanto acontece con relación a este fenómeno - , ha estado debatiéndose al interior de la sociedad estadounidense, sobre todo durante la década pasada y lo que va de la presente. Al ser precisamente en el Congreso de Estados Unidos donde han tomado forma los debates sobre el tema, a continuación analizaremos este punto.

#### 2.3.2.1. LA INMIGRACION INDOCUMENTADA EN LOS DEBATES DEL CONGRESO DE ESTADOS UNIDOS.

En mayo de 1971 un subcomité del Comité Judicial de la Cámara de Representantes inició audiencias sobre la inmigración indocu-

mentada, a las que asistió a rendir testimonio el entonces Comisionado General del SIN, Raymond F. Farrell, quien "estimó", en base a su "intuición", en poco más de 1 millón la cifra de extranjeros indocumentados residentes en Estados Unidos en 1972, año en que se presentó a las audiencias. En base al testimonio de Farrell, el subcomité concluyó que el volúmen de la inmigración indocumentada alcanzaba enormes proporciones; así, en mayo de 1973 los legisladores Peter W. Rodino Jr., de Nueva Jersey, y Frank Annunzio, de Illinois, señalaron en los debates del Congreso que la cifra se ubicaba entre 1 y 2 millones de extranjeros indocumentados en el país, con lo que se dió origen a una serie de especulaciones en torno al volúmen de la inmigración indocumentada.

En septiembre de 1973 Farrell es sustituido por Leonard F. Chapman Jr., quien virtualmente eleva el asunto de la inmigración indocumentada a un nivel de alto interés nacional al señalar que el desempleo en su país podía ser reducido significativamente si hubiera forma de deportar a los indocumentados; cabe destacar que Chapman hace su declaración precisamente cuando Estados Unidos se adentraba en una recesión. En 1974 Chapman hace su primera estimación de indocumentados y ubica la cifra en 1.3 millones de personas; más adelante, inexplicablemente sustituye esta cifra y da otra mayor, ya que la ubica entre 2 y 10 millones de indocumentados. Ante tales estimaciones, se desata una ofensiva de los grupos exclusionistas en Estados Unidos y se introduce el tema de la seguridad nacional en los debates.

Dado que no existían cifras confiables, en 1975 se encargó a la firma Lesko y Asociados realizar un estudio al respecto, quien en su informe incluyó dos estimaciones: una, de entre 4.2 y 11 millones de indocumentados, y dos, dedicada exclusivamente a los indocumentados mexicanos, que ubicaba la cifra en 5.2 millones de personas. No obstante, dada la similitud entre las estimaciones del informe y las "estimaciones intuitivas" de algunos funcionarios gubernamentales, varios congresistas

dudaron de los métodos empleados para determinar dichas cifras, ya que a final de cuentas no tenían tampoco validez científica, por lo que fue impugnado el informe. (42)

Lo que nos interesa destacar es el ambiente en que se daban los debates en el Congreso de Estados Unidos en la década de los años setenta, pero es importante destacar que ya desde la década de los años cincuenta se debatía en el Capitolio la posible tipificación como delito el hecho de emplear inmigrantes indocumentados. Así, en 1951-1952 el Senador Douglas, de Illinois, presentó proyectos de ley en los que proponía que el empleo de dichas personas fuera considerado como una "ofensa federal". (43)

En este sentido se ubican las mencionadas audiencias iniciadas en 1971, las que dieron motivo al Representante Rodino para presentar en 1972 un proyecto de ley que planteaba sanciones a empleadores de indocumentados, el cual si bien no prosperó, no obstó para que continuara presentando proyectos de ley en el Congreso, hasta que en 1986 fructificaron sus esfuerzos al ser aprobada una ley de la que es coautor, como lo analizaremos en el siguiente capítulo. Debe destacarse que los intentos de Rodino durante la década pasada no eran aislados, ya que otros congresistas también hacían lo propio presentando proyectos de ley parecidos, como Edward Kennedy en 1975.

La idea de castigar a quienes contrataran trabajadores indocumentados, encontraba significado en el razonamiento de que al desincentivarse la demanda de mano de obra en Estados Unidos, se reducirían los incentivos que atraían a los trabajadores indocumentados. No obstante, esta idea soslaya poderosas razones de índole económica, como lo veremos más adelante.

Así, Rodino explicaba que el principal objetivo de sus propuestas era doble: por una parte proteger la seguridad laboral de ciudadanos estadounidenses e inmigrantes legales, y por otra, eliminar

la explotación de los extranjeros indocumentados por patrones sin escrúpulos. (44)

Durante esa época - 1975-1976 - los intereses de los patrones agrícolas se encontraban representados en el Congreso por legisladores como el Representante Robert D. Price, de Texas, quien al manifestarse en contra de un proyecto de Rodino, señalaba que:

"La promulgación de este proyecto de ley sólo serviría para complicar la situación de los granjeros y rancheros negándoles un mercado de mano de obra barata. Lo que no necesitamos es esto, sino un programa de braceros... En retrospectiva, el programa de braceros era el tipo de programa con atractivos sustanciales para aquellos 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... porque les permitió ganar más dinero... el Gobierno de México prefirió el programa porque proporcionaba medios adicionales para obtener dólares y ayudó parcialmente a resolver los problemas internos de desempleo en México. De hecho la única insatisfacción con el programa de braceros surgió de ciertos políticos liberales y representantes sindicales, quienes veían el programa a la luz de un idealismo desubicado, cuando mucho; y de las necesidades organizativas 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 programa por encontrar un sustituto viable. A la fecha realmente nada ha sido desarrollado. Granjeros y rancheros en el noreste de Texas y por todo el sureste todavía necesitan urgentemente de mano de obra segura y constante... porque simplemente no hay gente que se interese por trabajar en el agro...

los desempleados crónicos no pueden desempeñar los trabajos en granjas y ranchos, simplemente no pueden hacer el trabajo. El actual sistema de asistencia pública también ha contribuido a la escasez de mano de obra agrícola." (45)

Ante este panorama, y a pesar de que ya se conocía el rechazo del gobierno mexicano a la renovación del Programa Bracero o cualquier acuerdo similar, el Representante Price presentó un proyecto de ley para establecer un programa bracero, señalando lo siguiente:

"...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 (esta) 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." (46)

Así, las posiciones de los Representantes Rodino y Price ejemplifican muy elocuentemente los términos en que se debatía en el Congreso de Estados Unidos el tema de la inmigración de indocumentados y que al aprobarse en 1980 la Ley Simpson-Rodino quedaron plasmados: si bien hay castigos para quienes contrataran con conocimiento de causa a trabajadores indocumentados, también se incluyeron disposiciones tendientes a que los patrones agrícolas contaran con mano de obra. Este punto lo analizaremos más detalladamente en el siguiente capítulo.

### 2.3.2.2. OTRAS PROPUESTAS Y PROGRAMAS.

Paralelamente a los esfuerzos de los congresistas estadounidenses por lograr una legislación que delinea la política que debería seguir Estados Unidos en la cuestión de inmigración indocumentada, desde la Casa Blanca también se han realizado intentos por manejar esta cuestión, así como la encomienda a una Comisión Selecta para que realizara un estudio sobre el tema, los cuales resumiremos y analizaremos a continuación.

#### 2.3.2.2.1. PLAN CARTER.

El 4 de agosto de 1977, el Presidente James Carter propuso al Congreso una serie de medidas con respecto a los inmigrantes indocumentados, las que contenían dos orientaciones básicas: la primera, correspondía a una línea de preocupación por la situación social de los inmigrantes indocumentados y estaba representada por la propuesta mal catalogada por lo que en realidad significa, de "amnistía", ya que estos trabajadores no habían cometido ningún delito político, pero reflejaba el sentir hacia ellos; y la segunda, correspondía a una restricción de la inmigración indocumentada y al cierre relativo de la frontera para esta inmigración, y estaba representada por una voluntad de tener mayor control de la frontera.

Muy esquemáticamente, la propuesta del Presidente Carter se componía de 6 puntos:

- 1) Aplicar sanciones a quienes con conocimiento de causa contrataran trabajadores indocumentados;
- 2) reforzar la vigilancia fronteriza;

- 3) cooperar con los países de origen de esos trabajadores, intentando aminorar las fuerzas de expulsión;
- 4) regularización del estatus de los indocumentados;
- 5) reestructuración del programa de trabajadores extranjeros temporales (H-2);y,
- 6) revisión de las leyes de inmigración.

Los probables efectos que hubieran tenido las medidas propuestas por el Presidente Carter han sido analizadas por diversos autores.(47) Para los fines concretos del presente trabajo, nos interesa rescatar de este punto que la orientación básica del Plan Carter se mantiene en la Ley Simpson-Rodino, y en cuyo momento preciso analizaremos. Por otra parte, también nos interesa destacar, dentro de nuestros objetivos limitados, que en los debates que suscitó el Plan Carter se puso de relieve la necesidad de mano de obra, al proponerse una reestructuración del programa H-2. Dentro de esta temática, el Senador James A. McClure, de Idaho, representando una reacción minoritaria pero al fin y al cabo reflejaba que existían voceros de este tipo, identificaba "el verdadero problema" como el de satisfacer las :

"...necesidades legítimas de los patrones al proporcionarles una fuerza de trabajo necesaria...y la única respuesta posible a esta necesidad consiste en un periodo temporal, y esto es un programa de tipo bracero...(con lo que)...se dará la oportunidad a tales inmigrantes de competir ahora por empleos más fáciles y mejores...Pedir sanciones penales para aquellos que a sabiendas contratan al trabajador ilegal me parece injusto, ya que muchos de los patrones de trabajadores inmigrantes ilegales son granjeros que se han visto forzados a tomar esta posición, a sabiendas o no, debido a las políticas del Gobierno Federal y para poder salvar sus cosechas...es decir, debería existir

alguna forma de que los trabajadores inmigrantes pudiesen venir a los Estados Unidos temporalmente a llenar tales empleos legalmente." (48)

Las declaraciones de este congresista, emitidas ante el Senado en mayo y agosto de 1977 en ocasión de la introducción a esa Cámara del Congreso de un proyecto de ley relacionado con la determinación del Senado de la necesidad de trabajadores inmigrantes temporales en el área agrícola, expresaban el sentir de los intereses de los patrones agrícolas: si va a existir una legislación que castigue a quienes contraten trabajadores indocumentados, también debe contener disposiciones que, legalmente, garanticen la entrada de mano de obra que ellos necesitan. Finalmente, el Plan Carter no fue aprobado, pero se mantenía la línea del debate.

2.3.2.2. INFORME DE LA  
COMISIÓN SELECTA SOBRE  
POLÍTICA DE INMIGRACION  
Y REFUGIADOS.

Si bien se rechazó el Plan Carter debido al clima político que prevalecía en esa época y que no estaba aún apto para que se adoptara una propuesta de esa naturaleza dado el mayor peso mostrado por quienes se mostraban contrarios a esas posiciones, el Congreso estableció, en mayo de 1978, la Comisión Selecta sobre Política de Inmigración y Refugiados, cuyo fin primordial era evaluar las políticas, leyes y procedimientos que regulaban la admisión, y proveer recomendaciones adecuadas, tanto legislativas como administrativas, al Presidente y al Congreso de Estados Unidos.

El 2 de marzo de 1981, la Comisión Selecta dió a conocer su informe, el cual enumeraba una serie de recomendaciones entre las que destacamos las siguientes, dada la importancia que revisten para

los propósitos del presente trabajo:

- 1) Tener un mejor conocimiento de la migración;
- 2) aumentar los fondos económicos y el personal de la Patrulla Fronteriza para la expulsión de indocumentados;
- 3) establecer sanciones para los patrones que, a sabiendas, contraten trabajadores indocumentados;
- 4) adoptar un programa de legalización; y,
- 5) continuar con el sistema de admisión de inmigrantes por cuotas.

Dados los objetivos que perseguimos en el presente estudio, solamente nos interesa analizar de las recomendaciones del Informe de la Comisión Selecta los siguientes puntos:

Al provenir del seno mismo del Congreso, el hecho de que se recomienden sanciones para los patrones que contraten trabajadores indocumentados, conjuntamente con medidas de índole de la adopción de un programa de legalización de los extranjeros indocumentados que se encontraran en Estados Unidos y la continuación del otorgamiento de cuotas para la admisión de inmigrantes, así como fortalecer a la Patrulla Fronteriza para la expulsión de indocumentados, se puede apreciar en el fondo la negociación que se daba entre los principales representantes de las partes involucradas y que tenían posiciones distintas. En este punto, el balance del poder entre los grupos de interés continuaba siendo evidente, así como que el debate seguía dentro de las percepciones que ya tenía la opinión pública, por lo que se puede afirmar que antes del inicio mismo de su informe, la Comisión Selecta ya tenía un compromiso ideológico. (49)

## 2.3.2.2.3. PLAN REAGAN.

Tras la presentación del Informe de la Comisión Selecta, el Presidente Reagan no quiso promover las recomendaciones que proponía y propuso sus propias recomendaciones. Así, el 31 de julio de 1981, el Presidente Reagan presentó al Congreso los lineamientos de una nueva política de inmigración, conteniendo los siguientes puntos generales que muy resumidamente citamos:

- 1) Estricta aplicación de las leyes preexistentes en la materia;
- 2) castigo a los patrones que contrataran trabajadores indocumentados;
- 3) iniciación de un programa experimental de trabajadores "huéspedes" mexicanos hasta por 50,000 personas;
- 4) otorgamiento de condición legal temporal renovable a residentes sin documentos que hubieran ingresado a Estados Unidos antes del 10. de enero de 1980;
- 5) cooperación con los países del hemisferio occidental para impedir la inmigración indocumentada; y,
- 6) establecimiento de un tope anual, que aumentaría las visas de México y Canadá de las 20,000 que desde 1977 gozan, a 40,000 anuales.

El Plan Reagan no fue aprobado, pero permitió observar que respondía a los intereses de los grandes patrones, quienes ejercieron fuertes presiones para que se adoptara un programa de trabajadores huéspedes.

Asimismo, es importante destacar en este punto que dentro de sus

recomendaciones, el Presidente Reagan proponía por primera vez desde la década de los sesenta el reclutamiento de trabajadores migratorios de alguna manera similar al Programa Bracero.

También es importante señalar que dentro de sus recomendaciones el Presidente Reagan asentaba que compartía implícitamente varios puntos del Informe de la Comisión Selecta, con lo que respondía también a la percepción que ya prevalecía sobre el tema, y en la que se privilegiaba no tanto el contenido del "problema" como las respuestas políticas al mismo. (50)

Dentro del tema central que hemos venido analizando en el presente trabajo, es importante subrayar que el Presidente Reagan señaló en los primeros días de su gobierno en 1981, que buscaría poner en marcha un programa de trabajadores temporales mexicanos, mismo que le permitiría al sistema económico y político de México contar con una "válvula de escape", lo que significaba una postura de apertura a la inmigración.

La anterior afirmación de Reagan parece orientarse hacia lo que seguramente expertos económicos en la Casa Blanca ya preveían como una inminente crisis financiera y económica en México, al mismo tiempo que también respondía a los intereses de los empresarios agrícolas que precisaban de mano de obra abundante y segura, pero enfatizando el primer elemento tal vez como un intento por mostrar buena voluntad y disposición hacia México en un periodo que se preveía sería excepcionalmente difícil, como se demostró más adelante al estallar la crisis financiera de México en 1982 y donde el gobierno estadounidense jugó un papel determinante para evitar un mayor colapso financiero.

Sin embargo, posteriormente se da un cambio en su posición sobre el tema de la inmigración, lo cual pudo haber sido originado por el Informe de la Comisión, entregado en marzo de 1981 como ya lo señalamos anteriormente, o por la misma dinámica que se dió entre

los asesores del Presidente y ciertos grupos de presión, lo que condujo finalmente a un endurecimiento de su postura. Como haya sido en realidad, la verdad es que los términos en que se debatía el tema influyó en la visión de la Administración Reagan, al grado de que, más tarde, un vocero del Presidente llegara incluso a contradecir la idea de que México necesitara una "válvula de escape" para manejar su mano de obra desempleada o subempleada. (51)

## CUADRO 2.

EXTRANJEROS DEPORTABLES APREHENDIDOS EN ESTADOS UNIDOS POR EL SERVICIO DE INMIGRACION Y NATURALIZACION, SEGUN ACTIVIDAD. 1981-1985 1/

AÑO	AGRICULTURA	INDUSTRIA Y OTRAS	SIN EMPLEO	TOTAL
1981	82,314	86,056	691,310	859,680
1982	103,296	109,289	663,071	875,656
1983	96,828	107,065	940,949	1,144,842
1984	90,120	79,353	962,248	1,131,721
1985	80,010	72,955	1,095,647	1,248,612

1/ AÑOS FISCALES DE ESTADOS UNIDOS (DEL 1o. DE OCTUBRE DE UN AÑO AL 30 DE SEPTIEMBRE DEL PROXIMO AÑO).

FUENTE: EN BASE A DATOS DE STATISTICAL YEARBOOK OF THE IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE, U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE, IMMIGRATION AND NATURALIZATION SERVICE, VARIOS AÑOS.

## NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 2.

- (1).- Nota del Embajador Mexicano al Secretario de Estado de Estados Unidos, "Why the Bracero Program should not be terminated", junio 21, 1963, en G. C. Kiser y M. W. Kiser, op. cit., pp. 120-123.
- (2).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, lo. de septiembre de 1964-31 de agosto de 1965, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1965, p. 48.
- (3).- Ibid., pp. 511-517.
- (4).- Ibid.
- (5).- Ibid., pp. 48-50.
- (6).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, lo. de septiembre de 1967-31 de agosto de 1968, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1968, p. 120.
- (7).- Ibid., p. 123.
- (8).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, lo. de septiembre de 1968-31 de agosto de 1969, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1969, p. 101.
- (9).- Immigration and Naturalization Service, Annual Report, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, varios años.
- (10).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, lo. de septiembre de 1969-31 de agosto de 1970, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1970, pp. 65-66.
- (11).- Ibid.

- (12).- Jorge A. Bustamante, "La migración indocumentada México-Estados Unidos; relación entre dinámica política y estructuras económicas", en Impactos regionales de las relaciones económicas México-Estados Unidos, Eliseo Mendoza Berrueto (coordinador), México, El Colegio de México, 1983, pp. 267-294.
- (13).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, lo. de septiembre de 1964-31 de agosto de 1965, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1965, p. 18.
- (14).- Jesús Tamayo y José Luis Fernández, Zonas fronterizas. (México-Estados Unidos), México, CIDE, Serie Ensayos, número 2, 1983, p. 149; J.Z. Vázquez y L. Meyer, op. cit., p. 215; P. Morales, op. cit., pp. 238-242.
- (15).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, lo. de septiembre de 1970-31 de agosto de 1971, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1971, p. 82.
- (16).- Immigration and Naturalization Service, Annual Report, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1972.
- (17).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, lo. de septiembre de 1972-31 de agosto de 1973, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973, p. 33.
- (18).- Ibid.
- (19).- Ibid.
- (20).- Luis Echeverría Álvarez, Segundo Informe de Gobierno, lo. de septiembre de 1972, México, Presidencia de la República, 1972, p. 66.
- (21).- Luis Echeverría Álvarez, Cuarto Informe de Gobierno, lo. de septiembre de 1974, México, Presidencia de la República, 1974, pp. 64-65.

- (22).- Immigration and Naturalization Service, Annual Report, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1975.
- (23).- María Rosa García y David R. Maciel , "El México de afuera: políticas mexicanas de protección en Estados Unidos", en Revista Mexicana de Política Exterior, año 3, número 12, julio-septiembre de 1986, México, INRED-SRE, 1986, pp. 14-32.
- (24).- Luis Echeverría Álvarez, Quinto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1975, México, Presidencia de la República, 1975, pp. 31-32.
- (25).- Ibid., pp. 31-32.
- (26).- Jorge Carrillo, "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación: ¿Una nueva fase?", en Cuadernos Semestrales. Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, número 20, 2o. semestre de 1986, México, CIDE, 1987, pp. 165-194.
- (27).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, 1o. de septiembre de 1975-31 de agosto de 1976, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1976, p. 350.
- (28).- Luis Echeverría Álvarez, Sexto Informe de Gobierno, 1o. de septiembre de 1976, México, Presidencia de la República, 1976, pp. 64-66.
- (29).- Lourdes Arizpe, "The rural exodus in Mexico and mexican migration to the United States", en Peter C. Brown y Henry Shue (compiladores), The border that joins: Mexican migrants and U.S. responsibility, Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 162-183.
- (30).- Jorge A. Bustamante, "Espaldas mojadas; materia prima para la expansión del capital norteamericano", en Cuadernos del CES, número 9, México, El Colegio de México, 1975.

- (31).- Wayne A. Cornelius, "Interviewing undocumented immigrants: methodological reflections based on fieldwork in Mexico and the United States", en Working Papers in U.S.-Mexican Studies, 2, La Jolla, California, Program in United States-Mexican Studies, UCSD, 1981.
- (32).- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, Los Trabajadores Mexicanos en Estados Unidos. Resultados de la Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos, México, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, junio de 1982, 132 pp.
- (33).- José López Portillo, Primer Informe de Gobierno, lo. de septiembre de 1977, México, Presidencia de la República, 1977, pp. 160-165.
- (34).- José López Portillo, Segundo Informe de Gobierno, lo. de septiembre de 1978, México, Presidencia de la República, 1978, pp. 172-181.
- (35).- José López Portillo, Tercer Informe de Gobierno, lo. de septiembre de 1979, México, Presidencia de la República, 1979, pp. 168-172. (En la actualidad la C.N.U. continúa trabajando sobre un proyecto base).
- (36).- Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de labores, lo. de septiembre de 1979-31 de agosto de 1980, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1980, p. 20.
- (37).- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Nacional...op. cit.
- (38).- José López Portillo, Sexto Informe de Gobierno, lo. de septiembre de 1982, México, Presidencia de la República, 1982, pp. 54-74.

- (39).- M. García y Griego, "The importation of...", op. cit., p. 78.
- (40).- Rodolfo Tuirán, "El volumen de la inmigración mexicana indocumentada en los Estados Unidos: especulación vs. conocimiento científico", en Los factores del cambio demográfico en México, René Jiménez O. y Alberto Minugín Z. (compiladores), Siglo XXI, México, 1984, pp. 279-309.
- (41).- Jorge A. Bustamante, "La migración mexicana en la dinámica política de las percepciones", en Carlos Tello y Clark Reynolds (compiladores), Las relaciones México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas número 43, 1981, pp. 334-355.
- (42).- R. Tuirán, op. cit.
- (43).- Jorge A. Bustamante, La migración mexicana en los debates del Congreso de Estados Unidos, México, CENIET, (Serie ENEFNEU. Subserie Estudios, 1), 1978, 202 pp.
- (44).- Citado en Jorge A. Bustamante, La migración mexicana..., op. cit., pp. 44-45.
- (45).- Ibid. , pp. 75-77.
- (46).- Ibid. , p. 78.
- (47).- Mónica Verón, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, México, El Caballito, 1982, pp. 127-128; P. Morales, op. cit. p. 227.
- (48).- Citado en Jorge A. Bustamante, La migración mexicana..., op. cit., pp. 160-167.
- (49).- Manuel García y Griego, "La Comisión Selecta, la Administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición", en México-Estados Unidos, 1982, México, El Colegio de México, 1982, p. 106.

(50).- Ibid.,p. 99.

(51).- Ibid.,p. 107.

## CAPITULO 3

### LA LBY SIMPSON-RODINO Y SUS REPERCUSIONES EN LAS RELACIONES MEXICO-ESTADOS UNIDOS.

#### 3.1. ANTECEDENTES.

Como se analizó en el capítulo anterior, desde comienzos de la década de los años setenta se intensificaron los debates en el Congreso de Estados Unidos en torno a una nueva legislación sobre inmigración, destacando en esos debates las propuestas de sancionar a los empleadores que con conocimiento de causa contrataran trabajadores indocumentados, la legalización de aquellos indocumentados que vivían y laboraban en Estados Unidos, y también la idea de instrumentar algún mecanismo por medio del cual ingresaran a laborar a Estados Unidos trabajadores agrícolas temporales. (1)

La primera idea, sanciones a empleadores que contrataran trabajadores indocumentados con conocimiento de causa, se fundamentaba en el razonamiento de que al sancionar a ese tipo de patrones se cancelarían los incentivos de demanda de mano de obra. Con lo anterior, se reconocía públicamente que el fenómeno migratorio comprendía tanto la oferta de mano de obra mexicana como la demanda de ésta en territorio estadounidense. Si bien esta era una evidencia clara, no obstante no se había querido reconocer abiertamente, al menos en círculos oficiales del gobierno y Congreso estadounidenses.

La segunda idea, legalización de indocumentados, reconocía que ningún intento por controlar en algún grado a la inmigración de indocumentados podría representar una respuesta mínimamente viable si no se normalizaba el estatus migratorio de aquella población indocumentada.

La tercera idea, encontraba razón de ser en que dado que con una nueva legislación de inmigración se intentaría restringir el flujo de inmigrantes indocumentados, que se sabía que en su gran mayoría eran de origen mexicano, debería articularse algún mecanismo que asegurara a los empleadores agrícolas estadounidenses un abasto seguro de mano de obra, dada la dependencia del sector agrícola de los trabajadores agrícolas temporales.

Si bien también se manejaban otros conceptos, que para los fines del presente trabajo son secundarios, los anteriormente señalados ponían de relieve el sentir que prevalecía.

Por una parte, al sancionar a los empleadores, se pretendía eliminar una causa de lo que cada vez más se percibía como una inmigración indocumentada que crecía en proporciones considerables. Lo anterior se percibía como una amenaza a la sociedad y valores estadounidenses, llegándose a recurrir, durante la Administración Reagan, al manejo de que incluso se ponía en peligro la seguridad nacional de Estados Unidos.

Por otra parte, con la legalización se pretendía regularizar la calidad migratoria de una población que de una u otra manera se había integrado al aparato productivo de Estados Unidos, y que suponía que cumplía así un trabajo necesario de llevar a cabo.

Finalmente, implícitamente se reconocía que se precisaba de mano de obra agrícola, toda vez que los trabajadores domésticos no deseaban realizar faenas agrícolas que consideraban de bajo nivel y pésima paga.

Bajo este panorama, las intensas negociaciones que se suscitaron por el debate migratorio en Estados Unidos, incluían a los sectores que se oponían a que continuaran ingresando trabajadores agrícolas a laborar, ya que veían afectados sus intereses. En este

bando se encontraban desde sindicatos agrícolas, que percibían a los trabajadores agrícolas indocumentados como una amenaza para sus agremiados, dado que interpretaban que desplazaban a los trabajadores domésticos y creaban condiciones laborales desfavorables, hasta grupos "nativistas" y xenófobos que, con su visión radical de los hechos, presionaban para que se eliminara la amenaza a los valores tradicionales de la sociedad estadounidense.

En el bloque antagónico, se ubicaban aquellos grupos que se beneficiaban con el barato trabajo de los indocumentados, siendo esencialmente los patrones agrícolas del suroeste estadounidense. No obstante, también se incluían a los patrones que contrataban indocumentados para desarrollar trabajos en el sector servicios y manufacturero, y que incluía a importantes entidades como California e Illinois. (2)

Bajo estos términos, en el periodo 1981-1984 se debatieron en el Congreso de Estados Unidos numerosos proyectos de ley, sin que ninguno llegara a ser aprobado. En este caso se encontraba el proyecto de ley conocido como Simpson-Mazzoli, el cual estuvo a punto de ser aprobado en las sesiones del Congreso de 1984.

No es sino hasta el 6 de noviembre de 1986, cuando el Presidente Ronald Reagan aprobó la Ley de Control y Reformas a la Inmigración de 1986, que una legislación contenía los principales puntos del debate que se habían estado negociando, reflejando así los intereses de cada parte implicada en la inmigración indocumentada.

En el presente capítulo realizaremos un breve recuento del denominado proyecto de Ley Simpson-Mazzoli, que estuvo a punto de ser aprobado en 1984 y que ya contenía los rasgos primordiales de los debates sobre el tema. Asimismo, analizaremos la Ley de Control y Reformas a la Inmigración, mejor conocida como Ley Simpson-Rodino, centrándonos exclusivamente en aquellos puntos que nos interesan para los objetivos que perseguimos en el presente trabajo.

### 3.1.1. EL PROYECTO DE LEY SIMPSON-MAZZOLI.

En 1982 el Senador Republicano por Wyoming, Alan K. Simpson, y el Representante Demócrata por Kentucky, Romano L. Mazzoli, presentaron cada uno a las respectivas Cámaras del Congreso que formaban parte, siendo proyectos de ley sobre inmigración que convenían, entre otros puntos, las disposiciones de sancionar a los patronos agrícolas que con conocimiento de causa contrataban trabajadores indocumentados y la de establecer un mecanismo por medio del cual los patronos agrícolas contaran con una de obra agrícola segura.

Ramón García y Griego, los planteamientos de este proyecto de ley se insertaban en lo que caracterizo como una nueva etapa en el contenido del discurso político oficial estadounidense en torno al tema. García y Griego subrayó tres tipos de planteamientos en ese nuevo discurso estadounidense:

- 1) los relacionados con los límites económicos y demográficos de la sociedad estadounidense para absorber sin problemas a nuevos inmigrantes;
- 2) los vinculados con los cambios en el origen nacional de los inmigrantes, tanto documentados como indocumentados; y,
- 3) los implicados con la soberanía y buena administración de la ley y la política migratoria de Estados Unidos. (3)

En efecto, esta nueva etapa reflejaba un sentimiento restrictivista con relación a la admisión de extranjeros en general y de los trabajadores indocumentados en particular, sobre todo bajo la percepción de que la protección de los intereses de los ciudadanos estadounidenses estaba por encima de cualquier otra consideración.

En cuanto al origen nacional, también se puede apreciar con claridad que no se deseaba un flujo considerable de personas de habla hispana, tanto porque se consideraba que no se adaptaban al modelo de vida estadounidense y ello creaba conflictos, como el

temor no tan velado de que la población de origen hispano ya establecida en Estados Unidos tuviera mayor peso específico en materia política y todo lo que ello implica.

Finalmente, el tercer elemento que estaba siendo manejado sobre todo por la Administración Reagan, tenía dos implicaciones: por una parte reforzar la idea de que la cuestión de los trabajadores era un "problema serio", y que con ello se pretendiera buscar la aceptación de la idea entre la opinión pública con el fin de conseguir apoyo para lograr la imposición de su política migratoria. (4)

Cuando el proyecto Simpson-Mazzoli fue presentado al Congreso por vez primera en 1982, existía cierto consenso entre académicos estadounidenses de que éste adolecía de errores y fallas notables, pero que cumplía un claro fin de orden político, al dar la impresión de que se estaba trabajando al respecto, sin profundizar si lo que se debatía y proponía era factible o razonable de llevar a cabo o no sin un alto costo social o económico. (5)

A lo largo de las discusiones congresistas prevalecía así pues entre los defensores de los patrones agrícolas la convicción de aseguraries mano de obra, sobre todo para beneficio de las economías regionales del suroeste de Estados Unidos principalmente; al mismo tiempo se objetaba la responsabilidad que recaía sobre los patrones para comprobar la legalidad de los trabajadores.

Finalmente, el proyecto Simpson-Mazzoli no logró ser aprobado y feneció en 1982, volviendo a ser presentado en 1983 y casi es aprobado en 1984. Los reiterados intentos porque fuera aprobado un proyecto de ley sobre inmigración y sus también reiterados rechazos, ponían de relieve las intensas negociaciones que se estaban librando entre los principales intereses implicados. La oposición de los agricultores estadounidenses, representados por fieles voceros en ambas Cámaras del Congreso, era factor clave en los fallidos intentos porque fuera

aprobado el proyecto de ley, pero cada vez más crecía entre la opinión pública de ese país la noción de que era necesario "hacer algo", pero sin saberse exactamente qué y cómo llevarlo a cabo.

En esta cuestión, el papel desempeñado por los medios de comunicación fue crucial, al propagar la percepción de que la seguridad nacional de Estados Unidos estaba en peligro, mensaje que estaba siendo manejado por la Administración Reagan y que era aceptado casi sin cuestionamientos por la opinión pública. (6) A pesar de que el alejado manejo del concepto de seguridad nacional es muy debatible en cuanto al grado de veracidad que tenga, lo que sí fue real y concreto fueron los objetivos que con ese manejo manipulado se lograron.

### 3.2. LA LEY SIMPSON-RODINO.

Bajo el panorama anteriormente descrito, los debates en el Congreso continuaron, debido al éxito relativo que se tuvo en 1984 al aproximarse a la aprobación del proyecto de no haber concluido las sesiones de trabajo. Así, en el siguiente periodo de sesiones del Congreso, los trabajos continuaron, siendo ahora mejor conocido el proyecto como Simpson-Rodino pero que en esencia era el mismo que no se había podido aprobar en el anterior periodo de sesiones.

No obstante el grado a que había llegado el anterior proyecto de ley, durante 1985 y 1986 todavía se llevaron a cabo intensos debates en el Congreso al respecto, suponiendo intensas negociaciones entre quienes lo apoyaban y quienes se oponían a él.

Finalmente, el 6 de noviembre de 1986, el Presidente Ronald Reagan aprobó la Ley de Control y Reforma a la Inmigración, enfatizando que: "...las generaciones futuras estarán agradecidas por los esfuerzos de retomar el control de nuestras fronteras y por tanto, preservar

el valor de una de las posiciones más sagradas de nuestra gente: la ciudadanía norteamericana." (7)

La aprobación de la Ley Simpson-Rodino se explica por el acuerdo negociado a que llegaron las partes interesadas y al mayor equilibrio de poder que se había dado entre los intereses antagónicos, motivado tal balance en gran medida por el ya señalado manejo que los medios de comunicación habían hecho del tema. De esta manera, la cuestión de que Estados Unidos tuviera o no una nueva legislación sobre inmigración se había convertido en un dilema político, al que había que darle una respuesta política.

En efecto, al crecer entre la opinión pública estadounidense la noción de que el fenómeno inmigratorio estaba llegando a ciertos límites amenazadores, la adopción de medidas parecía apremiante, acelerándose así el proceso de toma de decisiones. Para una estudiosa del tema, la ley mencionada fue elaborada "con el fin de complacer a la opinión pública norteamericana que ha formulado una percepción negativa del fenómeno..." (8)

La aprobación de una nueva legislación sobre inmigración aparecía casi como la única solución al problema, por lo que los defectos e insuficiencias que pudiera tener eran percibidos como mínimos, a pesar de que diversos académicos ponían en seria duda la efectividad de la ley, dados sus efectos concretos sobre una realidad muy clara. (9)

Los alcances de esta ley son considerables tanto para la misma sociedad estadounidense, como para los países emisores de emigrantes, en especial México. El reconocimiento de esta última afirmación se demuestra por el hecho de que aun propios congresistas externaron su preocupación sobre los efectos que pudiera tener la ley sobre México, como sería el interés rostrado por el Senador Dennis DeConcini, de Arizona, quien solicitó a una agencia gubernamental estadounidense que se le preparara información al respecto. (10)

García y Griego la ha catalogado de la siguiente manera:

"...la acción más ambiciosa tomada por Estados Unidos para reducir la migración indocumentada desde la 'Operación Espalda Mojada', la campaña de deportación masiva llevada a cabo a mediados de 1954. Desde la perspectiva de México, es probablemente el desafío más importante en el terreno de los asuntos de la migración binacional desde la terminación del programa bracero en 1964." (11)

La Ley consta de los siguientes 7 títulos:

- 1) Control de la Inmigración Ilegal;
- 2) Legalización;
- 3) Reforma a la Inmigración Legal;
- 4) Reportes al Congreso;
- 5) Asistencia a los Estados por los Costos de Encarcelación de los Extranjeros Ilegales y Ciertos Nacionales Cubanos;
- 6) Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo; y,
- 7) Responsabilidad Federal hacia los Extranjeros Excluíbles y Deportables Convictos por Crímenes. (12)

Si bien la Ley es rica en diversos y variados conceptos sobre la inmigración a Estados Unidos, para los propósitos que perseguimos sólo nos centraremos en aquellos puntos que por su importancia inciden directamente sobre México y en especial sobre las disposiciones

referentes a trabajadores agrícolas temporales.

### 3.3. MEXICO Y LA LEY SIMPSON-RODINO.

Las autoridades y opinión pública mexicanas habían estado siguiendo muy de cerca los debates que se llevaban a cabo en el Congreso de Estados Unidos, desde la presentación misma del proyecto de ley Simpson-Mazzoli en 1982 y ulteriormente con el proyecto Simpson-Rodino.

Si bien entre la opinión pública mexicana existía el sentir de que las autoridades estadounidenses estaban dando un manejo unilateral al problema migratorio, que, se percibía en México, era bilateral y demandaba por ello acciones binacionales, entre las autoridades mexicanas se reconocía plenamente el derecho del Congreso estadounidense de legislar en aquello que considerara pertinente y necesario, posición por demás acertada que reflejaba la prudencia con que se habían estado conduciendo las autoridades mexicanas, pero sin atenuar sus esfuerzos en la lucha por defender los derechos humanos y laborales de los compatriotas en territorio de Estados Unidos

El Senado mexicano constituyó en diciembre de 1984 la Comisión de Audiencia Pública sobre Trabajadores Migratorios, misma que llevó a cabo 16 sesiones entre marzo y noviembre de 1985, dando la oportunidad de que todos los sectores interesados presentaran sus testimonios. Tras recorrer diversos estados de la República Mexicana la Comisión presentó el 4 de diciembre de 1985 su informe, realizando las siguientes recomendaciones:

- "1.- Pugnar por el respeto a los derechos humanos y laborales de todos los migrantes, tanto de los extranjeros que entran a México, refugiados procedentes de Guatemala y otros países, como de los mexicanos que trabajan

en Estados Unidos.

- 2.- Fortalecer las acciones de protección consular en beneficio de los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos.
- 3.- Ofrecer solidaridad y apoyo a los mexicanos que, como resultado de la política migratoria de Estados Unidos, hayan tenido o tengan que retornar al país." (13)

Asimismo, en los trabajos que se llevan a cabo en el seno de las Reuniones Interparlamentarias México-Estados Unidos cada año, los legisladores mexicanos insisten reiteradamente en la necesidad del respeto de los derechos de los trabajadores mexicanos ante sus colegas estadounidenses.

Por otra parte, el gobierno del Presidente De la Madrid se ha mostrado muy cuidadoso del respeto que merece el Congreso estadounidense al haber legislado en esta materia. Así, tras aprobarse en Estados Unidos la Ley Simpson-Rodino, en marzo de 1987 la Secretaría de Relaciones Exteriores llevó a cabo la Tercera Reunión de Cónsules Mexicanos adscritos en Estados Unidos, donde se analizaron las implicaciones de la ley mencionada para México, acordándose lo siguiente:

- Se determinaron las medidas que habrían de observarse para facilitar el retorno de aquellos mexicanos que regresaran a México.
- Se refrendó la decisión de fortalecer el sistema consular en Estados Unidos y de dar atención preferencial a las labores de protección.
- Se acordó el establecimiento de un programa de información que se realizará por medio de las representaciones consula-

res, así como medidas de simplificación administrativa.

-Respecto a los trabajadores agrícolas temporales, el gobierno de México determinará, a la luz de las diversas consideraciones y criterios, la conveniencia de acceder a un programa de estas características.

-Se hizo un amplio esfuerzo de coordinación intersecretarial para encarar y atender los requerimientos de los nacionales mexicanos que inicien el proceso de regularización o de aquellos que por el contrario sean deportados.

-Se destacó la decisión de mantener estrecha y permanente comunicación con las autoridades federales, estatales y locales de Estados Unidos para asegurar que los derechos laborales y humanos de los compatriotas mexicanos sean plenamente respetados. (14)

De las consideraciones emitidas en dicha Reunión de Cónsules el punto más relevante para los propósitos del presente trabajo es el referente a la eventualidad de concretar algún programa de trabajadores agrícolas temporales, ya que se presupone que el gobierno mexicano ya está considerando, al menos en el papel, la conveniencia de que se realice algún mecanismo de esa especie, lo cual no había sucedido en muchos años, al menos sin que lo supiera la opinión pública.

En este punto, merecen analizarse algunas consideraciones que se establecen en la Ley Simpson-Rodino y que en algún grado podrían tener alguna incidencia al respecto, como lo veremos a continuación.

### 3.3.1. ANALISIS DE LAS PRINCIPALES DISPOSICIONES DE LA LEY SIMPSON-RODINO QUE REPERCUTEN SOBRE MEXICO.

Como lo hemos venido reconociendo, la Ley Simpson-Rodino es rica en disposiciones que merecen un profundo análisis. No obstante, no es el propósito del presente trabajo agotar exhaustivamente todas las implicaciones que tendrá tanto en el interior de Estados Unidos como en el exterior, sino que nos concentraremos exclusivamente en aquellas que tienen un impacto más directo sobre México, y en concreto sobre lo referente a los trabajadores agrícolas temporales.

#### 3.3.1.1. LEGALIZACION DE TRABAJADORES AGRICOLAS.

La ley establece un programa de legalización exclusivamente para indocumentados que hayan trabajado en el campo. El llamado Programa de Trabajadores Agrícolas Especiales (TAE) se divide en:

- TAE 1.- Se les otorgará residencia temporal a aquellos indocumentados que comprueben haber trabajado en empleos temporales en el sector agrícola por lo menos durante los últimos tres años (1984-1986). Durante el primer año, después de otorgar las visas temporales, aproximadamente en 1989, se establece que pueden adquirir una visa de inmigrante que permita su residencia permanente.
  
- TAE 2.- Se les otorgará residencia temporal a los indocumentados que comprueben haber trabajado en

el sector agrícola temporal, por lo menos durante un año, de mayo de 1985 a mayo de 1986. Estos trabajadores adquirirán su residencia permanente un año después que los del grupo TAE 1.

A pesar de que se ha especulado con el número de trabajadores agrícolas mexicanos que alcanzarían esos estatus migratorios elevando la cifra a cantidades millonarias, lo cierto es que según cifras recientes se llevan a cabo aproximadamente, hasta mediados de 1989, 500,000 casos de este tipo de legalización, dando incluso mayor flexibilidad la Embajada de Estados Unidos en México para facilitar los trámites, adoptando tal decisión en el verano de 1987.

Es importante mencionar que se eleva la cuestión de cuántos de dichos trabajadores más estarían dispuestos a alcanzar el estatus de residente legal temporal, calidad que es personal y no familiar. Lo anterior se relacionaría con la evidencia empírica que arrojó la ENEFNEU. (15)

Si bien en dicha encuesta, por definición, todos los encuestados eran trabajadores temporales en Estados Unidos, se ha demostrado por medio de éste y otros trabajos que la gran mayoría de los trabajadores mexicanos que emigran a laborar a Estados Unidos son temporales, que sólo trabajan durante un periodo determinado y posteriormente regresan a sus lugares de origen, de donde se deduce que o bien no desean establecerse definitivamente en Estados Unidos, o no les interesa adquirir otra nacionalidad diferente de la mexicana.

En este mismo orden de ideas, la Ley Simpson-Rodino establece que de aquellos trabajadores agrícolas que obtuvieran la calidad de residente temporal legal, el grupo compuesto por los que puedan comprobar haber trabajado por lo menos durante 90 días en la agricultura durante tres años, podrán solicitar su calidad de residente permanente

después de un año en calidad temporal, existiendo el límite de 350,000 lugares el primer año, y de no hacerlo así, serán sujetos de deportación.

De nueva cuenta, cabe preguntarse aquí cuántos trabajadores agrícolas mexicanos estarían dispuestos a calificar para este estatus personal. En esta cuestión es impredecible precisar cómo han afectado los estragos de la crisis por la que ha venido atravesando México desde 1982 sobre la concepción y perspectivas de dichos trabajadores. En todo caso, los que pudiesen obtener dicho estatus y sean jefes de familia, buscarían la manera de que el resto de su familia se reuniese con ellos en Estados Unidos, con lo que seguramente se fomentaría una inmigración familiar caracterizada por no ser ya únicamente el trabajador quien migraría, sino por las esposas e hijos u otros parientes de los trabajadores agrícolas con estatus de residente permanente legal, contraviniendo lo que precisamente se pretende alcanzar con la Ley Simpson-Rodino.

De esta manera, no se da una respuesta coherente a la inmigración de trabajadores agrícolas mexicanos, ya que al existir límites muy precisos en cuanto a fechas y a quiénes califican o no para los dos estatus mencionados, no se considera a aquellos que seguirán intentando ingresar subrepticamente a Estados Unidos para laborar en trabajos agrícolas.

En suma, esta disposición de la ley busca asegurar el abasto de mano de obra agrícola mexicana que ya ha trabajado en el agro estadounidense y que ya posee experiencia. Aunque la misma ley no exige que los beneficiarios por el TAE permanezcan en el sector agrícola, dado que una vez que el indocumentado obtiene su residencia temporal, puede optar por dedicarse a otras labores diferentes, es claro que con esta disposición se responde a los intereses de los empresarios agrícolas, ya que en el supuesto caso de que llegaran a necesitar más mano de obra agrícola, la misma ley contempla otros mecanismos para asegurarles trabajadores agrícolas. (16)

### 3.3.1.2. ADMISION DE TRABAJADORES AGRICOLAS TEMPORALES H2-A.

En el pasado, había venido funcionando en Estados Unidos una fracción de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, conocida como programa H-2 de admisión temporal de trabajadores extranjeros por medio del cual ingresaban a laborar a aquel país un promedio de 30,000 personas al año, de las cuales se estima unas 2,000 eran mexicanos en promedio.

La estadía que permitía variaba desde unas pocas semanas a más de 22 meses, y eran renovables hasta por un máximo de 3 años. Debe subrayarse que poco más de un tercio de las adiciones bajo el H-2 eran trabajadores que se dedicaban a labores agrícolas; poco menos de otro tercio eran profesionales, mayoritariamente artistas, deportistas o relacionados; una sexta parte obreros o empleados manuales con ciertas habilidades específicas; y una séptima parte se dedicaban a trabajos urbanos de bajo nivel. Los salarios por lo general son iguales a los prevalecientes. (17)

La Ley Simpson-Rodino modifica sustancialmente las disposiciones para la admisión de trabajadores agrícolas bajo esta cláusula, las cuales se establece entren en vigor 7 meses después de su aprobación, y crea la nueva clasificación de H-2A para los trabajadores agrícolas temporales. Como ya se señaló anteriormente, algunas modificaciones son simplemente la codificación en la Ley de Inmigración y Nacionalidad de disposiciones ya existentes en el reglamento administrativo.

Con relación a los trabajadores H-2A, es importante subrayar que en la Sección 301, correspondiente a este tipo de trabajadores agrícolas, se asienta un apartado en el que se expresa el "Sentir del Congreso respecto a Consultas con México", donde se puntualiza que el Congreso estima que el Presidente de Estados Unidos debería

establecer una comisión asesora que consultaría con el gobierno mexicano y de otros países apropiados, y asesoraría al Procurador General con relación a la operación del programa de trabajadores temporales extranjeros (H-2A). (18)

El programa H-2A vendría a ser la continuación del anterior H-2 y por ende sería similar en sus alcances, los cuales son limitados, sobre todo si se consideran las cifras de admisión del anterior programa y que en el actual a pesar de que no se especifican cifras, dependerán de las determinaciones que hagan los Secretarios del Trabajo y Agricultura.

Al ser el programa H-2A un mecanismo ideado primordialmente para abastecer a los patrones agrícolas estadounidenses de mano de obra, es evidente que su manejo será unilateral y discrecional, dependiendo de las demandas domésticas y sin relación con las ofertas externas.

Asimismo, debe resaltarse que el "Sentir del Congreso" incluido en el apartado de la ley, no tiene un carácter de obligatoriedad legal, por lo que el Presidente de Estados Unidos tiene la libertad de aceptarlo o no. En caso de que optara por seguir la recomendación y se creara la comisión propuesta y se consultara al gobierno de México sobre la operación del programa, habría que tener en cuenta básicamente si se han respetado los derechos humanos y laborales de los trabajadores bajo el anterior programa H-2.

En general, al parecer no han habido quejas considerables contra dicho programa, por lo que considero que no debería existir objeción alguna para que continuaran ingresando trabajadores mexicanos agrícolas a Estados Unidos, toda vez que estarían protegidos por la estructura jurídica que establece la misma ley.

Finalmente, debe subrayarse también que el programa

H-2A al no intentar ni pretender controlar masivamente el ingreso de trabajadores agrícolas extranjeros, no es de ninguna forma un mecanismo que podría mejorar notablemente el panorama de los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos, pero al menos sí daría cierto abrigo legal a aquellos que calificaran para el H-2A, que sería tal vez el único factor positivo para los trabajadores mexicanos.

### 3.3.1.3. LEGALIZACION DE TRABAJADORES AGRICOLAS COMPLEMENTARIOS.

En otro apartado diferente, la ley también establece que si al principio de cada año fiscal, comenzando con el de 1990 y finalizando con el de 1993 - el año fiscal en Estados Unidos comienza el 1o. de octubre de cada año y finaliza el 30 de septiembre del siguiente año - , los Secretarios del Trabajo y Agricultura determinan que no hay suficientes trabajadores agrícolas, existe la posibilidad de admitir un número complementario de trabajadores temporales, e incluso legalizar a nuevos trabajadores indocumentados, los cuales tendrán la calidad de residente temporal por 3 años y dedicarse en ese periodo a labores agrícolas por un mínimo de 90 días al año, para posteriormente estar en condiciones de solicitar su residencia permanente.

Como sucede con el programa H-2A, con la eventual legalización de trabajadores agrícolas complementarios a partir de 1990, se busca asegurar una oferta de mano de obra extranjera, tras el virtual cese de admisiones legales de trabajadores agrícolas extranjeros que se pretende lograr en teoría.

Así, a corto plazo se garantiza la existencia de trabajadores agrícolas a través de la legalización; a mediano plazo, por medio del programa H-2A; y, si las condiciones lo ameritan, lo cual es muy

probable, a largo plazo se formalizaría tal abasto con la legalización de trabajadores agrícolas complementarios a partir de 1990.

Con relación a este último punto, un estudio de Clark W. Reynolds revela que a finales del presente siglo se dará en Estados Unidos una relativa escasez de mano de obra agrícola, incluso industrial y de servicios, mientras que, a la inversa, en México habrá una sobreoferta de mano de obra derivada tanto del crecimiento demográfico como de la insuficiencia de empleos que la economía mexicana no podrá crear dadas sus serias limitaciones; así, Reynolds sugiere que parece apuntarse una tendencia hacia una complementariedad en este terreno que beneficiaría a ambos países. (19)

Si las proyecciones de Reynolds son válidas y el escenario que pronostica se hace realidad, Estados Unidos aseguraría su demanda de mano de obra agrícola, y por otra parte México contaría con un mecanismo que coadyuvaría a aliviar en algún grado la presión que eventualmente ejercería esa mano de obra desempleada o subempleada, para la cual no parecen existir buenas expectativas, por lo menos a corto y mediano plazo, dada la actual situación económica por la que atraviesa el país.

Si bien el estudio de Reynolds es interesante por lo que parece revelar, es demasiado aventurado pronosticar el número de trabajadores agrícolas que podría llegar a necesitar Estados Unidos, ya que habría que ponderar el papel que desempeñaría la mecanización y modernización que se logre en el sector agrícola, aunado al sentimiento discriminatorio, que Reynolds no menciona pero que es muy probable que prevalecerá, y que influirían decisivamente. En todo caso, México no deberá cejar en su empeño por alcanzar mayores niveles de desarrollo y bienestar, incrementando con ello las oportunidades de empleo para la población en su conjunto.

3.3.1.4. CONSULTAS CON  
EL GOBIERNO MEXICANO

En la ley se incluye otro "Sentir del Congreso" en el que se expresa que este órgano legislativo considera que el Presidente de Estados Unidos debería consultar con el Presidente de México, dentro de los 90 días posteriores a la aprobación de la ley, con relación a la instrumentación de la misma y sus posibles efectos sobre Estados Unidos o México. Asimismo, se sugiere que tras consulta, el Presidente estadounidense debería reportar al Congreso cualquier cambio legislativo o administrativo que pueda ser necesario como resultado de la consulta y la promulgación de dicha legislación. (20) Recuérdese el carácter no obligatorio del "Sentir del Congreso".

En diciembre de 1986, pocos días después de la aprobación de la ley, el Comisionado del SIN, Alan Nelson, realizó una visita a México dando una señal política al Congreso estadounidense y a México de que el gobierno del Presidente Reagan estaba interesado en los efectos de la ley. Si bien no trascendieron a la opinión pública los detalles de los temas que trató el Comisionado Nelson con las autoridades mexicanas, es evidente que se analizaron todos los puntos de la ley que se refieren a México, y que dada su importancia, la cancillería mexicana calificó a los resultados de las consultas como "confidenciales", por lo que no se pudo conocer a que conclusiones se llegó.

La noción de que durante la visita del Comisionado Nelson se trataron los puntos que aquí hemos intentado analizar, se confirma por el hecho de que en marzo de 1987, es decir casi 3 meses después de la visita del Comisionado Nelson, se llevó a cabo la Tercera Reunión de Cónsules Mexicanos en Estados Unidos, y en donde se estudió la alternativa de un programa de trabajadores agrícolas temporales, como ya lo vimos anteriormente.

Profundizando un poco más en los trabajos de la Tercera Reunión de Cónsules, trascendió que en opinión de algunos funcionarios del gobierno estadounidense, "muchos empleadores están dispuestos a desafiar la ley si las circunstancias económicas les son muy desfavorables." (21)

En esa misma reunión, el Cónsul mexicano en Chicago, Martín Brito Hernández, manifestó que en su área jurisdiccional (Indiana, Illinois y parte de Wisconsin), había aproximadamente 650,000 mexicanos trabajando ilegalmente, de los cuales "se calcula" 450,000 podrían calificar para regularizar su situación y los restantes 200,000 tendrían que salir, pero no estimó que se fueran a dar deportaciones masivas. (22)

Por su parte, el Cónsul General de México en Los Angeles, Agustín García López, expresó que "se calculaba" en 900,000 el número de hispanos en el área, de los cuales el 80 % "aproximadamente" son de origen mexicano, esto es, unos 720,000. Asimismo, sostuvo que el origen de esta ley es que los estadounidenses sintieron que "los estábamos dañando su forma de vida." (23)

Según el Cónsul mexicano en San Antonio, Héctor Mendoza, "se calcula" que en Estados Unidos trabajan 3 millones de indocumentados en labores agrícolas, de los cuales 60 % son mexicanos, es decir, 1,800,000. Cabe señalar que los tres cónsules expresaron que los trabajadores indocumentados mexicanos difícilmente se acercan a ellos, ocultando su identidad. (24)

El ex-embajador de México en Estados Unidos, Jorge Espinosa de los Reyes, expresó en dicha ocasión que de acuerdo a la Constitución mexicana, los ciudadanos del país tienen la libertad, y la ejercen, de ir de un lado a otro del territorio nacional, o inclusive emigrar, si así conviene a sus intereses personales, y lo que el Estado mexicano ha hecho y sigue haciendo respecto a los trabajadores migratorios, es que por medio de sus consulados, de sus representaciones en el exterior,

"hace el mayor esfuerzo posible para proteger los derechos humanos y laborales de los connacionales que están en el exterior." (25)

Esta ha sido, y al parecer seguirá siendo, la postura del gobierno mexicano, la cual:

"...ha recibido una importante atención durante la administración del Presidente De la Madrid. Este último aspecto de la política exterior no será alterado en el futuro próximo. En el interior del México de hoy, la preocupación por la emigración y por la defensa de los derechos humanos y laborales de los trabajadores migrantes ha sido articulada más consistentemente y por más sectores que en ningún otro periodo de la historia." (26)

Así, al clausurar la Tercera Reunión de Cónsules el 6 de marzo de 1987, el Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda Amor, reiteró la postura oficial que hasta la fecha se ha adoptado, limitándose a declarar que el gobierno de México deberá estar preparado para recibir a sus compatriotas que no puedan permanecer en Estados Unidos y procurarles 'un retorno feliz a su patria'. (27)

En suma, la postura de las autoridades mexicanas se limitará a tres acciones: prepararse para recibir a los que retornen al país; continuar con la defensa de los derechos humanos y laborales de los trabajadores indocumentados mexicanos en Estados Unidos; y, evaluar la conveniencia de aceptar el programa de trabajadores agrícolas temporales que propone la ley. Los dos primeros puntos son las medidas mínimas que deberá adoptar el gobierno de México para enfrentar las consecuencias inmediatas de la ley, y el tercero merece algunas consideraciones que realizaremos en la siguiente sección.

3.3.1.5. COMISION PARA EL  
ESTUDIO DE LA MIGRA-  
CION INTERNACIONAL Y  
EL DESARROLLO ECONO-  
MICO COOPERATIVO.

En la ley se ordena el establecimiento de la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo, compuesta por 12 miembros, de los cuales 3 deberán ser designados por el Presidente de la Cámara de Representantes, 3 por el Líder de la Minoría de la misma Cámara, 3 por el Líder de la Mayoría del Senado y 3 por el Líder de la Minoría de esta misma Cámara. Se ordena a la Comisión que en consulta con los gobiernos de México y de otros países emisores de emigrantes en el hemisferio occidental, examinen las condiciones en tales países que contribuyen a la migración no autorizada a Estados Unidos, así como los programas, mutuamente benéficos, de comercio e inversión recíprocos que alivien tales condiciones.

En un lapso no mayor de 3 años, la Comisión deberá preparar y entregar al Presidente de Estados Unidos y al Congreso un reporte en el que se describan los resultados de sus trabajos y recomiende los pasos necesarios para fijar los programas anteriormente señalados.

(28)

Con relación a esta disposición de la ley, el gobierno de México deberá aprovechar la oportunidad para que cuando se le consulte, conforme a la ley, establezca los claros vínculos que existen entre las medidas proteccionistas que obstaculizan el ingreso de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense, y las negativas repercusiones que ello representa para el ingreso de divisas. Esto es, las autoridades mexicanas deberán enfatizar que al disminuir las barreras arancelarias y no arancelarias en el mercado estadounidense

se estará apoyando al sector exportador mexicano, con el consecuente dinamismo que deberá inferir al aparato productivo nacional, coadyuvando con ello a la creación de empleos.

## NOTAS Y REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO 3.

- (1).- Jorge A. Bustamante, La migración mexicana en los debates del Congreso de Estados Unidos, México, CENET, (Serie EHEHEU, Subserie Estudios 1), 1978, 202 pp.
- (2).- Manuel García y Griego y Mónica Verea, "Migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", en México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa editores, colección Las ciencias sociales, 1983, pp. 45-121.
- (3).- Manuel García y Griego, "La Comisión Selecta, la Administración Reagan y la política norteamericana sobre indocumentados: un debate en transición", en México-Estados Unidos, 1982, México, El Colegio de México, 1982, p. 108.
- (4).- Ibid., pp. 108-110.
- (5).- Charles B. Keely, "The failure of United States Immigration Policy", y Wayne A. Cornelius, "Gimpson-Mazzoli vs. the realities of mexican immigration", ambos en Wayne A. Cornelius y Ricardo Anzaldúa M., (compiladores), America's new Immigration Law: Origins, rationales and potential consequences, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies, 1980.
- (6).- Mónica Verea, "Contradicciones de la Ley Simpson-Rodino", y Manuel García y Griego, "Hacia una nueva visión del problema de los indocumentados en Estados Unidos", ambos en M. García y Griego y M. Verea, México y Estados Unidos..., op. cit., pp. 13-48 y 123-152.
- (7).- Citado en M. García y Griego y M. Verea, op. cit., p. 15.
- (8).- Ibid.

- (9).- Ibid., pp. 15-48.
- (10).- U.S. General Accounting Office, Immigration studies of the Immigration Control Act's impact on Mexico, Briefing Report to the Honorable Dennis DeConcini, U.S. Senate, Washington, D.C., U.S. General Accounting Office, February 1988, 63 pp.
- (11).- Manuel García y Griego, " A bilateral approach to migration control ? ", en Susan Kaufman Purcell (compiladora), Mexico in transition. Implications for U.S. policy. Essays from both sides of the border, New York, Council on Foreign Relations, 1988, pp. 81-91.
- (12).- U.S. House of Representatives, 99th Congress, 2d Session, Report 99-1000, Immigration Reform and Control Act of 1986, Conference Report, October 14, 1986, 100 pp.
- (13).- " Informe de la Comisión de Audiencias Públicas sobre Trabajadores Migratorios ", en Revista Mexicana de Política Exterior, año 3, número 12, julio-septiembre de 1986, México, IMRED-SRE, 1986, pp. 33-44.
- (14).- Excélsior, 6 de marzo de 1987, p. 5.
- (15).- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, CENIET, Los trabajadores mexicanos..., op. cit.
- (16).- M. Verrea, en M. García y Griego y M. Verrea, op. cit., p. 36.
- (17).- Edwin P. Reubens, Temporary Admission of Foreign Workers: Dimensions and Policies, a Special Report of the National Commission for Manpower Policy, Special Report No. 34, March, 1979, 113 pp.

- (18).- U.S. House of Representatives, 99th Congress... op. cit., p. 52.
- (19).- Clark W. Reynolds, " Labor market projections for the United States and Mexico and their relevance to current migration controversies ", en Carlos Vásquez y Manuel García y Griego (compiladores), Mexican-U.S. Relations: Conflict and convergence, Los Angeles, Chicano Studies Research Center y Latin American Center of U.C.L.A., 1983, pp. 325-369.
- (20).- U.S. House of Representatives..., op. cit., p. 79.
- (21).- Excélsior, 4 de marzo de 1987, p. 5.
- (22).- Ibid.
- (23).- Ibid.
- (24).- Ibid.
- (25).- Ibid.
- (26).- María Rosa García y David R. Maciel, " El México de afuera: políticas mexicanas de protección en Estados Unidos ", en Revista Mexicana de Política Exterior, año 3, número 12, julio-septiembre de 1986, México, IMRED-SRF, 1986, pp. 14-32.
- (27).- Excélsior, 6 de marzo de 1987, p. 5.
- (28).- U.S. House of Representatives..., op. cit., p. 81.

## CONCLUSIONES

Si bien la razón primordial que motivó la instrumentación del Programa Bracero en 1942 fue la escasez de trabajadores agrícolas que se dió en Estados Unidos a raíz de la Segunda Guerra Mundial, la continuación de dicho acuerdo al concluir el conflicto bélico evidenció que en las labores agrícolas de Estados Unidos existía una demanda de mano de obra, lo cual ya se daba aun desde antes del inicio del acuerdo laboral y continuó manifestándose incluso después de concluir en 1964 el Programa Bracero.

Durante el funcionamiento del Programa Bracero se pusieron en movimiento diferentes fuerzas en Estados Unidos tanto a favor como en contra del acuerdo. Así, por la parte a favor, los patrones agrícolas de Estados Unidos -en especial los del suroeste de este país-, estuvieron presionando a lo largo del funcionamiento del acuerdo con el propósito de que las condiciones de éste les favoreciera en mayor medida, lo cual se evidencia con claridad en 1947 cuando lograron ser ellos los contratadores directos y no el Gobierno de Estados Unidos, lo que les dió la oportunidad de sacar mayor provecho del programa.

No obstante, ante el descontento de las autoridades mexicanas por el nivel de manejo del acuerdo, en 1951 se logra que el Congreso de Estados Unidos apruebe la Ley Pública 78 que daría sustento legal ex-profeso a la contratación de trabajadores agrícolas temporales, tomando participación directa de nueva cuenta el Gobierno de Estados Unidos.

La continuación del Programa Bracero en la posguerra reflejaba el poder que tenían los patrones agrícolas del suroeste de Estados Unidos, contando con fieles voceros, principalmente en el Congreso, que velaban por sus intereses.

Por el lado contrario, los opositores al Programa Bracero --principalmente los sindicatos estadounidenses--, no tenían la fuerza suficiente para hacer que se cancelara el Programa Bracero. No obstante, a finales de la década de los años cincuenta, crece en Estados Unidos la percepción de que el acuerdo afectaba negativamente los intereses de los trabajadores domésticos, al argumentarse que los desplazaba. Sin embargo, tal afirmación era falsa, ya que los trabajadores domésticos no descaban desarrollar los trabajos que desempeñaban los trabajadores contratados al amparo del Programa Bracero, ya que consideraban a este tipo de trabajo como de bajo nivel y pésima paga.

La fuerza que logran adquirir quienes se oponían al Programa Bracero, cobra mayores proporciones hacia finales de la década de los años cincuenta, influido tanto por la creciente animadversión entre la opinión pública, como por la posición de una nueva Administración en la Casa Blanca a principios de la década de los años sesenta, quien se oponía a la continuación del acuerdo.

Durante el funcionamiento del Programa Bracero, el Gobierno de México sufrió un proceso de pérdida paulatina de poder de negociación. Al inicio del acuerdo, las autoridades mexicanas contaban con un considerable poder de negociación, derivado de la urgente necesidad que existía en Estados Unidos de mano de obra agrícola. Durante el período de 1947 a mediados de 1951, las autoridades mexicanas vieron disminuido aun más su poder de decisión respecto al manejo del acuerdo, y si bien en 1951 logran recuperar algunos puntos a su favor, a partir de ese año se observa una fuerza decreciente en su posición frente a Estados Unidos.

Durante el Programa Bracero se dió paralelamente una migración de trabajadores agrícolas mexicanos indocumentados, alentados por las perspectivas de que en Estados Unidos existía demanda de trabajadores del campo. No obstante, lo anterior no debe interpretarse tajantemente como si el Programa Bracero hubiera fomentado la inmigración indocumentada.

En efecto, sería erróneo afirmar que el Programa Bracero fomentó la inmigración indocumentada, ya que desde ántes de que existiera dicho acuerdo ya se daba este tipo de inmigración y continuó dándose al concluir el programa laboral. Así, afirmamos que el Programa Bracero "oficializa" una migración laboral que ya existía, representando de esta manera una fase de contratación legal de trabajadores agrícolas mexicanos.

El hecho de que al concluir el programa Bracero no se terminara por esa sola razón la inmigración de trabajadores agrícolas indocumentados en Estados Unidos, pone al descubierto una realidad muy clara: independientemente de que exista o no un acuerdo sobre trabajadores agrícolas temporales, continuará dándose una migración laboral de mexicanos a Estados Unidos.

Una poderosa razón de lo anterior no lo es tanto la sola existencia de trabajo en Estados Unidos, como lo es la considerable diferencia salarial entre los dos países, ya que como lo han demostrado estudios llevados a cabo con rigor científico, los trabajadores mexicanos que emigran a laborar a Estados Unidos cuentan, en su mayoría, con trabajo en México. Esto es, el desempleo no es la causa única y fundamental que orilla a los trabajadores agrícolas temporales mexicanos a emigrar.

Asimismo, otro de los resultados que han arrojado estudios de investigación de campo, es que a la par del factor oferta que representan los trabajadores agrícolas mexicanos, existe en Estados Unidos una demanda de este tipo de trabajadores, echando por tierra el argumento de que se da un desplazamiento de los trabajadores domésticos. Más aún, otras investigaciones han puesto de relieve que los trabajadores agrícolas temporales constituyen un virtual subsidio al agro estadounidense, ya que aportan mayores beneficios económicos que los que podrían atraer para sí.

Lo anterior se confirma al revisar el funcionamiento del Programa Bracero, ya que se evidencia que si bien los patrones que los contrataban debían pagar ciertos costos, los beneficios que obtenían a cambio eran mayores, ya que de no ser así, no se puede explicar el por qué perduró 22 años contando durante largo tiempo con el apoyo del poderoso grupo de los agricultores del sureste de Estados Unidos.

En realidad tanto México como Estados Unidos, considerados como un todo, resultaron relativamente beneficiados por el Programa Bracero: por la parte mexicana, permitió en su momento que el Gobierno de México participara en la administración del programa y velara en algún grado por la seguridad de los trabajadores migratorios comprometidos en el acuerdo, y así mismo le permitió asegurar un ingreso de divisas derivado de las remesas que enviaban los trabajadores a México, bajo un esquema más formal. Por la parte estadounidense, los patrones agrícolas contaron con mano de obra segura, abundante y barata sobre la base de un acuerdo sancionado por autoridades de ambos gobiernos, esto es, bajo un esquema legal y documentado. Con lo anterior no pretendemos soslayar que durante el acuerdo existieron múltiples irregularidades, las cuales eran muy difícil de exterminar por completo.

En Estados Unidos ha prevalecido una posición ambivalente hacia la inmigración de trabajadores: mientras que por una parte ciertos grupos patronales desean que ingresen trabajadores para desarrollar trabajos socialmente necesarios, por otra parte, otros grupos rechazan en general a la inmigración, sobre todo aquella que se percibe como "amenaza" a los valores y modo de vida de la sociedad estadounidense, como es percibida, por ejemplo, la inmigración de mexicanos.

Tal ambivalencia no es contradictoria necesariamente, ya que ambos factores se mueven en niveles relativamente autónomos

uno del otro: por una parte, existe un nivel de índole económica, en el que el barato trabajo de los trabajadores agrícolas temporales representa una ventaja a la economía estadounidense, en concreto a la del suroeste; y por otra, existe un nivel político, cuyo ámbito de influencia se mueve sobre el eje del tradicional rechazo que ha existido en Estados Unidos hacia cierto tipo de inmigrantes, cuyo trasfondo es de carácter xenófobo y racista.

Para mediados de la década de los setentas, se perfilan en Estados Unidos dos posiciones muy claras que reflejaban tanto el nivel económico como el nivel político a que nos hemos referido: por una parte, se pretendía restringir la inmigración indocumentada atacando la demanda de ésta en Estados Unidos, proponiéndose castigar a quienes contrataran con conocimiento de causa a trabajadores indocumentados. Con lo anterior se reconocía implícitamente una realidad que no se había querido reconocer: existen tanto factores de oferta de mano de obra desde el exterior, como factores de demanda de ésta desde el propio interior de Estados Unidos.

La otra posición que ocupa el centro del debate, es que se discutía la necesidad de que ante la eventualidad de cerrar la entrada a los trabajadores agrícolas indocumentados, se abrieran otros medios por los cuales fuera posible y legal abastecerse de este tipo de trabajadores.

Los motivos de dicha ambivalencia son que respondían cada uno a grupos de interés muy definidos: quienes se oponían porque les afectaba y tenían tras de sí un largo prejuicio xenófobo y racista, y quienes apoyaban la inmigración de trabajadores porque les convenía, siendo éstos los patrones agrícolas que los contrataban. Las consecuencias de lo anterior no deben soslayarse, ya que presuponen que continuarán manifestándose en el futuro, constituyendo un reto que deberán enfrentar tanto las autoridades estadounidenses como las mexicanas, donde una de las muchas herramientas útiles lo constituirá una información más objetiva, tarea de por sí sola colosal dados los terrenos

en que deberá moverse.

En efecto, con relación a este último punto, al ser la gran mayoría de los trabajadores de origen mexicano, y al ya existir en Estados Unidos una considerable población del mismo origen, entre cierto sector o sectores de la opinión pública prevalece la percepción de que se está gestando una amenaza a la "homogeneidad" de la sociedad estadounidense -si es que así se puede llamar de alguna manera a una nación que es un verdadero mosaico de nacionalidades y orígenes étnicos-, idea muy debatible en cuanto a lo que postula formalmente, pero que responde a una lógica racista muy poderosa y cuyos alcances políticos son muy amplios.

Bajo los anteriores términos es que en Estados Unidos se había estado debatiendo sobre la inmigración de trabajadores agrícolas indocumentados, y que cobra mayor realce tras la finalización del Programa Bracero en 1964. A pesar de que tanto los patrones agrícolas estadounidenses como las mismas autoridades gubernamentales mexicanas buscaban una reanudación del Programa Bracero o un acuerdo similar, el debate ya había cobrado una dinámica propia que soslayaba, tendenciosamente, la importancia económica de los trabajadores agrícolas temporales y destacaba los factores negativos.

A comienzos de la década de los años setenta el debate en Estados Unidos sobre los trabajadores agrícolas indocumentados ingresa a un periodo de franco manipuleo político permeado por profundos matices racistas. Al no conocerse el número de dichos trabajadores, la especulación sobre su número caracteriza el panorama, buscando intencionalmente con ello elevar el tema a un asunto de nivel nacional, lo cual se logra finalmente.

Así, por ejemplo, en 1974 la cifra de trabajadores indocumentados en Estados Unidos era "calculada" entre 2 y 10 millones

de personas, y para el año siguiente se "estimaba" entre 4 y 11 millones de personas, de las cuales 5.2 millones eran mexicanas. No debe perderse de vista que durante esos años, 1973 y 1974, Estados Unidos se encontraba en una recesión económica, con lo que la atención sobre los trabajadores indocumentados era enorme, y eran percibidos, erróneamente, como los causantes del desempleo en ese país.

En ese contexto, quienes buscaban la expulsión de indocumentados o la adopción de medidas más severas, podían reforzar sus argumentos exagerando, o inventando, cifras altas sobre el número de indocumentados.

El rechazo del Presidente Luis Echeverría a un acuerdo laboral con Estados Unidos en 1974, se enmarca dentro de todo este manejo especulativo, y la negativa a continuar buscando dicho acuerdo laboral, se fundamentó en el hecho de que ni aun con algún mecanismo laboral se terminaría la inmigración indocumentada, así como que cualquier medida que se pretendiera establecer para evitar la salida de los trabajadores, no tenía posibilidades de éxito dado el riesgo político que implicaba la adopción de medidas coercitivas.

Cuando en 1982 se dan a conocer los resultados de la Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos, auspiciada por el Gobierno de México, y a pesar de que se derrumban varios mitos que se habían levantado sobre el tema, el debate en Estados Unidos ya había cobrado una dinámica propia con gran fuerza política. Esto es, el debate era ya un problema político que no conocía de evidencias empíricas o de la validez de los postulados, sino que respondía a una especie de "histeria colectiva" -cuidadosamente cultivada por intereses muy concretos, como puede apreciarse en los artículos que por esas fechas se publicaban en diversos diarios y revistas estadounidenses-, que le daba a los trabajadores agrícolas migratorios una calidad de "amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos".

El sentido en que se manejaba el concepto de "amenaza" era en el de que suponía que no había control en la fronteras estadounidenses y suponía una vulnerabilidad extrema. Sin embargo, tal "amenaza" era falsa, ya que de haber existido realmente, sería iluso suponer que el país más poderoso del mundo no fuera capaz de controlar sus fronteras, ya que cuenta con los recursos financieros y militares para llevarlo a cabo.

Otra interpretación de la "amenaza" suponía que se ponía en riesgo el predominio de la población "blanca", lo cual si bien no era tan abiertamente expresado, se nutría de la ambigüedad e incertidumbre con que era manejado el concepto. Esta noción también era falsa, ya que es erróneo suponer que, por ejemplo, la población de origen hispano llegara en algún momento a igualar o superar a la población "blanca", considerada esta como la que se conoce genéricamente como "WASP" (siglas en inglés de blanca, anglosajona y protestante). Sin embargo, la "amenaza" estaba latente, según lo manejaban los intereses contrarios a cierto tipo de inmigración.

En efecto, bajo este ambiente, los mismos trabajadores agrícolas temporales que habían estado migrando desde hacía muchos decenios a Estados Unidos y habían aportado su trabajo para el bienestar de la economía del sur este de ese país, y cuya valía no había sido nunca reconocida pero sí aprovechada, son convertidos a principios de la década de los años ochenta, ~~treinta y nueve~~, por intereses muy concretos, en una virtual "amenaza" para el país más poderoso del mundo.

Tras más de 10 años de debates sobre el tema y casi 5 años de negociaciones en el Congreso de Estados Unidos, en 1986 se aprobó una ley que es heredera y depositaria de esta larga discusión. Para que su aprobación fuera posible, fue necesario que las partes implicadas llegaran a lo que bien puede calificarse como un punto intermedio negociado, en el que quedaron plasmados las diferentes posiciones.

Consideramos que se llegó a un punto intermedio negociado, porque ni se pretendió acabar por completo con la inmigración, así fuera teórica e hipotéticamente, ni se rechazó la idea de crear mecanismos por medio de los cuales pudieran ingresar trabajadores agrícolas extranjeros a Estados Unidos. Así, con las sanciones a empleadores se buscó satisfacer en alguna medida a quienes se oponen a la inmigración indocumentada, y se pretendió complacer a quienes necesitan mano de obra agrícola con los mecanismos que permiten contar con trabajadores agrícolas.

La consecuencia más clara de lo anterior, es que se aprobó una legislación sobre inmigración cuyos fines dudosamente pueden cumplirse, porque se basa en supuestos alejados de la realidad. Prueba de lo anterior son las protestas de los patrones agrícolas que se han dado desde la aprobación de la Ley Simpson-Rodino, quienes incluso han declarado estar dispuestos a violar la ley si ven seriamente afectados sus intereses.

En este punto debemos retomar la falsedad de los supuestos sobre los que se intentaba sustentar la supuesta "amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos", ya que casi automáticamente al aprobarse la Ley en 1986, desaparece la fortaleza con que se había estado manejando la idea, lo cual confirma lo que afirmamos. Para nosotros resulta claro que la "amenaza" representó un artificio que sirvió para que fuera aprobada la Ley, con lo que se probó la efectividad del mensaje manipulado sobre la opinión pública.

Con la aprobación de la Ley Simpson-Rodino en 1986, no consideramos que vaya a terminar la inmigración de trabajadores indocumentados a Estados Unidos, pero tal vez si vayan a elevarse los costos a quienes lo intenten, ya sea porque es probable que se cree un mercado negro de identificaciones o papeles falsos o el pago a "coyotes" en ambos lados de la frontera, cuyo pago por tales servicios seguramente será mayor.

Los puntos de la Ley Simpson-Rodino que tienen que ver con la inmigración de trabajadores agrícolas, confirman la hipótesis y uno de los ejes sobre los que ha girado el presente trabajo: históricamente Estados Unidos ha necesitado mano de obra agrícola extranjera, para desarrollar trabajos socialmente necesarios que los trabajadores domésticos no desean desempeñar, porque pesan sobre este tipo de labores un estigma social y una pésima paga y deplorables condiciones de trabajo, lo cual a su vez confirma otra hipótesis en el sentido de que los trabajadores agrícolas representan un virtual subsidio para la economía del suroeste de Estados Unidos.

No es previsible que en un futuro desaparezca la demanda de trabajadores agrícolas en Estados Unidos, así como tampoco de que se reduzca la oferta de mano de obra agrícola en México. Así pues, entre México y Estados Unidos parece perfilarse un escenario más bien de complementariedad y entendimiento mutuamente benéfico, que de confrontación y enfrentamiento en este ámbito.

Esto es, afirmamos que desde un punto de vista objetivo y fuera de prejuicios ideológicos o de cualquier otro tipo, suponemos que la complementariedad entre México y Estados Unidos sobre trabajadores agrícolas es obvia: en Estados Unidos se necesitará de mano de obra agrícola, misma que en México existirá en abundancia.

Ahora bien, no es solamente necesario que exista la complementariedad que señalamos, sino en qué términos se podría dar. Esto nos conduce a nuestra segunda afirmación previa: debe darse de tal manera que sea benéfica para ambas partes.

Por la parte estadounidense suponemos que será benéfica porque le asegura un principio fundamental que ha buscado durante muchos años: contar con mano de obra segura, abundante y a bajos costos mediante un mecanismo legal y documentado que cuente con mayores elementos que sean aceptables para la opinión pública.

Por la parte mexicana, consideramos que también sería favorable porque le permitiría hacer cumplir un principio básico: el respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores, existiendo un marco jurídico que de principio sugiere una respetabilidad y seriedad en el tratamiento de las eventuales violaciones que se dieran.

Bajo los supuestos anteriores, estimamos que existen ciertas bases para que fuera aceptable tanto para México como para Estados Unidos un acuerdo sobre trabajadores agrícolas migratorios temporales, donde ambas partes vieran protegidos sus intereses.

## BIBLIOGRAFIA

### LIBROS Y DOCUMENTOS

- Acuña, Rodolfo, América ocupada. Los chicanos y su lucha de liberación Mexico, Ediciones Era, 1972, 341 pp.
- Adams, Willi Paul (compilador), Los Estados Unidos de América, México, Siglo XXI Editores, Historia Universal Siglo XXI volumen 30, 1980, 493 pp.
- Brown, Peter G. y Shue, Henry (compiladores), The border that joins. Mexican migrants and U.S. responsibility, Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1983,
- Bustamante, Jorge A., La migración mexicana en los debates del Congreso de Estados Unidos, México, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (Serie ENEFRES, subserie estudios 1), 1978, 202 pp.
- Centro de Estudios Internacionales, Indocumentados: mitos y realidades México, El Colegio de México, 1979, 239 pp.
- Cornelius, Wayne A. y Anzaldúa Montoya, Ricardo (compiladores), America's new immigration last: origins, rationales and potential consequences, La Jolla, California, Center for U.S.-Mexican Studies (Monograph Series 11), 1983.
- Corwin, Arthur F. (compilador), Immigrants--and Immigrants: perspectives on mexican labor migration to the United States, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1978.

- Craig, Richard B., The Bracero Program: Interest groups and foreign policy, Austin, Texas, University of Texas Press, 1971.
- García Moreno, Víctor Carlos (compilador), Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y Estados Unidos, México, Universidad Nacional de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas Serie H, Estudios de derecho internacional público No.4, 1982, 158 pp.
- García y Griego, Manuel y Vega, Gustavo (compiladores), México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México Colección México-Estados Unidos, 1985, 272 pp.
- García y Griego, Manuel y Vera-Cuamán, Mónica, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, Colección Las Ciencias Sociales, 1988, 175 pp.
- Jiménez Ornelas, René y Miragón Zmud, Alberto, (compiladores), Los factores del cambio demográfico en México, México, Siglo XXI Editores, 1984.
- Kiser, George C. y Kiser, Martha Woody (compiladores), Mexican workers in the United States: Historical and political perspectives, Albuquerque, New Mexico, University of New Mexico Press, 1979.
- Mendoza Berrueto, Eliseo (coordinador), Impactos regionales de las relaciones económicas México-Estados Unidos, México, El Colegio de México-Asociación de Estudios Regionales México-Estados Unidos W.R.S.A., 1984, 507 pp.

- Meyer, Lorenzo (compilador), México-Estados Unidos, 1982, México, El Colegio de México, Colección México-Estados Unidos, 1982, 164 pp.
- McWilliams, Carey, Al norte de México. El conflicto entre "anglos" e "hispanos", México, Siglo XXI Editores, 1979, 375 pp.
- Morales, Patricia, Indocumentados mexicanos, México, Editorial Grijalbo, 1982, 270 pp.
- Pellicer, Olga y Mancilla, Esteban L., Historia de la Revolución Mexicana, 1952-1960, tomo 23, México, El Colegio de México, 1980, 299 pp.
- Pellicer, Olga, La política exterior de México. Desafíos en los ochentas, (compiladora), Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1982.
- Presidencia de la República, Informes de Gobierno (varios años), México.
- Purcell, Susan Kaufman (compiladora), Mexico in transition. Implications for U.S. policy. Essays from both sides of the border, New York, Council on Foreign Relations, 1988.
- Reubens, Edwin P., Temporary admission of foreign workers: Dimensions and policies, A Special Report of the National Commission for Manpower Policy, Special Report No. 34, March 1973, 112 pp.
- Senado de la República, Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México, (varios años), México.

- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de labores, (varios años, México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de labores, (varios años, México.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, Los trabajadores mexicanos en Estados Unidos. Resultados de la Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos, México, Junio 1982, 132 pp.
- Tamayo, Jorge y Fernández, José Luis, Zonas fronterizas (México-Estados Unidos), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas Colección Estudios Políticos , Ensayos 2, 1983, 231 pp.
- Tello, Carlos y Reynolds, Clark, (compiladores), Las relaciones México-Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, Serie Lecturas número 43, 1981, 430 pp.
- Torres, Blanca, Historia de la Revolución Mexicana, 1940-1952, tomo 19, México, El Colegio de México, 1983, 360 pp.
- U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, Annual Report, (varios años), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, Statistical yearbook of the Immigration and Naturalization Service, (varios años), Washington, D.C., U.S. Government Printing Office.
- U.S. General Accounting Office, Immigration studies of the Immigration Control Act's impact on Mexico, Briefing Report to the Honorable

- Dennis DeConcini, U.S. Senate, Washington, D.C., February 1988, 63 pp.
- U.S. House of Representatives, 99th Congress, 2d Session, Report 99-1000, Immigration Reform and Control Act of 1986, Conference Report, October 14, 1986, 100 pp.
  - Vázquez, Carlos y García y Griego Manuel (compiladores), Mexican U.S. Relations: Conflict and convergence, Los Angeles, California, UCLA Chicano Studies Research Center y Latin American Center, 1983.
  - Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer, Lorenzo, México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980, México, El Colegio de México, Colección México-Estados Unidos, 1982, 295 pp.
  - Vereza Campos, Mónica, Entre México y Estados Unidos: los indocumentados, México, Ediciones El Caballito, 1982, 189 pp.
  - Zorrilla, Luis G., Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América. 1809-1958, tomo II, México, Editorial Porrúa, 1977, 605 pp.

#### PUBLICACIONES PERIODICAS

- Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos, número 9, México, El Colegio de México, 1975.
- Cuadernos Semestrales, Estados Unidos. perspectiva latinoamericana, número 20, 2do. semestre de 1986, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

- Problemas Agrícolas e Industriales de México, número 1-2, volumen X, enero-febrero-marzo y abril-mayo-junio de 1958, México.
- Revista Mexicana de Política Exterior, año 3, número 12, julio-septiembre de 1986, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Working Papers in U.S.-Mexican Studies, 2, La Jolla, California, Program in United States-Mexican Studies, University of California San Diego, 1981.

PERIODICOS Y REVISTAS CONSULTADOS

- Excélsior.
- The New York Times.
- TIME.