

46  
2 ej



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y SOCIALES

LA EVOLUCION HISTORICA DE LAS LEYES MIGRA-  
TORIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS FRENTE A  
LOS TRABAJADORES MEXICANOS

T E S I S

Que para obtener el Título de  
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

p r e s e n t a

FERNANDO VARGAS BRIONES

FALLA DE ORIGEN



México, D. F.

1990



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	Pág.
1. La Relación México-Estados Unidos.	6
El Fenómeno Migratorio, sus tendencias.	22
2. Principales Características Históricas de la Inmigración a los Estados Unidos.	42
2.1. La Evolución de la Política de Inmi- gración de los Estados Unidos y del Ser- vicio de Inmigración y Naturalización.	48
2.2. Propuestas de Reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos.	88
2.2.1. Procedimiento para que un proyecto se convierta en Ley en los Estados Unidos.	90
2.2.2. El Proyecto de Ley Rodino. Las Leyes Estatales Mini-Rodino.	92
2.2.3. El Plan Carter.	100
2.2.4. El Plan Reagan.	113
3. El Proyecto Simpson-Mazzoli.	139
3.1. El Proyecto Simpson-Mazzoli en 1983.	150
3.2. El Proyecto Roybal.	161
3.3. El Proyecto Simpson-Mazzoli en 1984.	166
3.4. El Proyecto Roybal en 1985.	180

	Pág.
3.5. El Proyecto Simpson en 1985.	185
3.6. El Proyecto Rodino-Mazzoli.	201
4. El Proyecto Simpson-Rodino.	221
4.1. La Ley Simpson-Rodino. Contenido.	225
4.2. La Ley Simpson-Rodino. Instrumentación.	235
5. Comentarios Acerca de la Aplicación de la Ley. México.	256
5.1. Estados Unidos.	262

**Conclusiones.**

**Bibliografía General.**

## INTRODUCCION

El siguiente trabajo se presenta teniendo en consideración el hecho de terminar por una parte, mi preparación académica a nivel licenciatura y, por la otra, desarrollar un tema que de alguna manera esta ligado al área en que me desempeñe como miembro del Servicio Exterior Mexicano, por las implicaciones que tiene para los trabajadores migratorios mexicanos que laboran en los Estados Unidos de América.

Con Estados Unidos compartimos una extensa frontera y un sinnúmero de problemas de gran complejidad. El marco de la relación entre México y Estados Unidos es, un marco histórico en el que igual convergen que se contradicen estructuras, intereses y comportamientos.

La relación México-Estados Unidos se da en cinco áreas predominantes : Comercio, Turismo, Inversiones, Energía y Migración. El trabajo que se pretende desarrollar parte de una de esas áreas, la migración; de forma tal que se puede decir que el proceso económico mundial ha propiciado la emigración de trabajadores a los centros de producción altamente desarrollados. Este movimiento de la población ha ocurrido como efecto de la influencia de los mercados regionales en las incipientes economías de los países menos desarrollados.

El propósito del trabajo es determinar que, las causas de la emigración mexicana a los Estados Unidos, están estrechamente relacionadas con las disparidades entre ambos países surgidas

durante este proceso histórico de formación. Así se puede observar que ésta migración ha sido tanto una manifestación de la necesidad de la economía norteamericana para integrar a la producción fuerza laboral extranjera, como un producto de la falta de fuentes de trabajo suficientes, debidamente remunerado en México. Por la interacción de éstos factores se ha configurado el fenómeno de la migración indocumentada.

Por otra parte, la relación entre las necesidades de mano de obra y la política de inmigración estadounidense es obvia y resulta particularmente notoria en el caso de los inmigrantes mexicanos, por lo que, la evolución de la política migratoria norteamericana ha repercutido de alguna manera en el flujo de trabajadores a ese país y la aplicación de las leyes de inmigración puede ser relacionada con los cambios en las necesidades percibidas en el mercado de mano de obra.

La Ley Simpson-Rodino, viene a configurar la historia de las leyes de migración de los Estados Unidos, pero en un momento en el cual la economía mundial y la de ese país, como parte fundamental de ésta, atraviesa por un periodo de ajuste; México no resulta ajeno y por consiguiente vive una de sus más difíciles etapas económicas y sociales.

Las perspectivas que ésta Ley plantea para la migración mexicana, resultan particularmente interesantes, tanto para nuestro país como para los Estados Unidos, debido a que dicha Ley modifica sustancialmente la legislación de inmigración norteamericana y contiene disposiciones que se refieren expresamente a México y a los trabajadores que de el emigran.

Para los Estados Unidos -aquí está la justificación del tema- país forjado por inmigrantes, la mano de obra documentada, o no documentada de los inmigrantes mexicanos y de otra naciones, es determinante para algunos segmentos de su economía, puesto que se traduce en precios más bajos en productos y servicios para el consumidor norteamericano y, por lo tanto, la Ley Simpson-Rodino no parte de la necesidad de que "Estados Unidos recupere el control de sus fronteras" violadas por el "creciente" número de individuos que entran sin la documentación migratoria correspondiente, sino que esta Ley permite expresamente a los empresarios agrícolas y de otra área, que sigan contratando trabajadores extranjeros y legaliza la mano de obra indocumentada ya existente.

La nueva legislación se basa en el razonamiento de que la economía estadounidense necesita de los trabajadores migratorios extranjeros que han contravenido la Ley para buscar empleo y no representa el consenso sobre la política de inmigración sino el ambiente restrictivo a la migración que provoca la situación económica en ese país y el aseguramiento de la mano de obra barata; luego entonces, surge la inquietud de que esta Ley pretende ser más que una disposición de inmigración una de tipo laboral, debido a que la manipulación de la legislación de inmigración norteamericana trae consigo la creación deliberada de un ejército laboral de reserva.

Por otro lado, el público estadounidense sigue considerando a la inmigración mexicana como lesiva a sus intereses, como una amenaza a su seguridad de empleo, como un problema de delincuencia, como una amenaza a su integridad cultural y aún

territorial derivada de analogías prejuiciadas con el caso de Quebec en Canadá, en este sentido se plantea la inquietud de que la Ley Simpson-Rodino refleja un fenómeno ideológico ajeno e independiente a las condiciones del mercado internacional de mano de obra en el que se inserta la migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos.

Para la elaboración de este trabajo, se analizará la relación México- Estados Unidos, es decir el contexto en el cual se ubica el fenómeno migratorio, se tratarán los elementos históricos que lo han venido configurando, sus tendencias; posteriormente, las características de la migración en la historia de los Estados Unidos y la evolución de su política de inmigración, la Ley de 1952 "McCarran Walter", la pieza legislativa más importante que codificó todas las disposiciones sobre la materia y que estuvo vigente por más de treinta años, las diversas propuestas de reforma a esta Ley, hasta llegar a la promulgada Simpson-Rodino y las implicaciones que de su aplicación se deriven para México, principalmente y los Estados Unidos.

Es importante apuntar que se trata en suma de una visión histórica de las leyes de inmigración norteamericanas frente a los trabajadores migratorios mexicanos, de la que se desprende que ante la unilateralidad del gobierno estadounidense de manejar el fenómeno, no obstante que por las características del mismo se requiere la acción bilateral e inclusive en el mejor de los casos multilateral, el gobierno mexicano poco ha hecho o tal vez nada en favor de sus nacionales, en ocasiones por conveniencia, en otras por las presiones a las que ha sido sometido o

seguramente por la incapacidad propia de su estructura económica; por lo tanto, se intentará aportar una posible solución ante la permanencia del fenómeno y la "inactividad" de México.

Es necesario señalar que otra finalidad de este trabajo, es de atraer la atención en el hecho de que la emigración de mexicanos si bien en un principio fué para laborar en la actividad agrícola y la gente procedía del área rural, se observa con preocupación que en la actualidad la composición de la población que emigra ha variado considerablemente al igual que los sectores en los que se desempeña, que la edad de los inmigrantes oscila entre los 18 y los 35 años y el promedio de escolaridad es superior en algunos casos al nacional; lo que significa para México una pérdida importante de fuerza productiva y en opinión de algunos estudiosos del fenómeno, están emigrando los mejores hombres de nuestro país y las consecuencias de esto, serán determinantes para el desarrollo de la nación.

Por último y a manera de lograr una mejor comprensión del trabajo, cada capítulo tiene al final las notas de pie de página y la referencia bibliográfica correspondiente, asimismo se incluyen las conclusiones de cada punto tratado.

## 1. LA RELACION MEXICO-ESTADOS UNIDOS

Con los Estados Unidos compartimos una extensa frontera y un sinnúmero de problemas de gran complejidad. El marco de la relación entre México y Estados Unidos es, un marco histórico en el que igual convergen que se contradicen estructuras, intereses y comportamientos.

Un análisis histórico de las relaciones entre México y Estados Unidos muestra que, efectivamente, la naturaleza de esas relaciones fue singular prácticamente desde el principio. Esta singularidad residio precisamente en el peligro que Estados Unidos significó para el mantenimiento de la soberanía e incluso la sobrevivencia del Estado nacional mexicano.

Los Estados Unidos surgen como un país de inmigrantes europeos, principalmente ingleses; personas de diferente indole, gente que es perseguida por sus ideas religiosas o políticas, aventureros, sirvientes, malhechores, etc. Llegan a América con la idea de formar un país totalmente diferente al que han abandonado, donde puedan formar una sociedad "más perfecta", con base en las ideas protestantes y más progresistas de aquella época y teniendo además, frente a si, grandes extensiones de tierras. Empieza a desarrollarse, basando este desarrollo principalmente en la actividad agrícola.

Así, hacia 1776-1783, la nueva nación es independiente económicamente, busca y logra la independencia política de Inglaterra; teniendo ahora la idea de un mayor engrandecimiento

a través de la compra, despojo o conquista de nuevos territorios para ampliar su estructura económica, política y por consiguiente su poderío. [1]

Por otra parte, México país sometido, logra su independencia política, no así económica, de España; en medio de una serie de luchas que se van dando, consecuentemente se encuentra en bancarrota - a diferencia de los Estados Unidos cuando logran su independencia- y en frecuentes pugnas internas: resultando de este modo presa fácil de la ambición y el expansionismo norteamericano.

La diferencia creciente de poder y capacidad entre México y Estados Unidos en el Siglo XIX es el origen de la disparidad de su relación. México sencillamente paso, en palabras de un historiador "del atraso al subdesarrollo", Estados Unidos llegaría a convertirse en una de las economías y Estados nacionales más fuertes del mundo.[2]

Al comenzar el Siglo XIX, el tema básico de la relación entre Estados Unidos y la Nueva España primero y la nación mexicana después, fué la delimitación de la frontera. Prácticamente desde el momento en que México logró su independencia, en 1821, los estadounidenses empezaron a buscar una redefinición más favorable de la frontera. El vasto territorio del Norte de México, casi despoblado, se presentó a los ojos estadounidenses como el escenario natural e inevitable para su expansión territorial, una de las metas centrales de su "destino manifiesto". Para los norteamericanos México resultó ser simplemente uno de los obstáculos más débiles a su ambicioso

proyecto de expansión territorial. [3]

Desde la perspectiva mexicana, en cambio, Estados Unidos representó, casi desde el principio, un problema singular. La amenaza para la soberanía mexicana en las primeras etapas de su vida independiente provino de varios lados, pero en la realidad la desarticulación de su unidad territorial solo fue el objetivo de los estadounidenses. Europa deseaba la reconquista o subordinación de México, pero no su desmembramiento; en cambio Estados Unidos buscó ambas.

La independencia de Texas, formalizada el 2 de marzo de 1836 y posteriormente la guerra de 1847 entre México y Estados Unidos, llevaron a la pérdida de la mitad Norte del territorio nacional. El Tratado de Guadalupe de 1848 que estableció la nueva frontera entre México y Estados Unidos, no puso punto final a la etapa de la relación entre ambos países dominada por el expansionismo estadounidense, todavía faltaría el Tratado de la Mesilla, negociado en 1853, y los posteriores intentos de Estados Unidos por adquirir otros territorios del Norte de México o derechos de paso, en particular Tehuantepec.

Sería necesario llegar a finales del siglo pasado - cuando la frontera Norte se pobló para que los gobernantes mexicanos pudieran enfrentar su relación con Estados Unidos sin el temor de una nueva pérdida de territorio. Esta relación empezó a cambiar también cuando la etapa de expansión territorial norteamericana llegó a su fin, tras la anexión de Filipinas, Puerto Rico y las Islas Virgenes. [4]

Al finalizar el Siglo XIX, una coincidencia de varios elementos contribuyó a transformar la naturaleza de la relación mexicano-norteamericana. Por un lado, el ansiado retorno del orden político en México -perdido desde la guerra de independencia- fué posible merced al triunfo del grupo liberal sobre sus enemigos conservadores y que llevó a la dictadura de Porfirio Díaz. Por el otro, la aparición de un gran excedente de capital europeo, parte del cual directa o indirectamente o a través de Estados Unidos, se volcó hacia México, donde tendió una red ferroviaria y reactivó la industria minera entre otras.

La posición de los porfiristas no era la de la entrega total del país a la inversión extranjera, sino que ellos se encontraban ante dos alternativas, una de ellas enfrentarse a una lucha contra la inversión extranjera, que de antemano sabían que estaba perdida, o bien aceptarla y mediante una acción decidida y con un gobierno unido imponerle ciertas modalidades en beneficio del país.[5]

Consideraban -los porfiristas- que la forma más adecuada de hacer frente a la inversión extranjera era mediante el crecimiento del país, ampliando la capacidad productiva y fomentando el desarrollo; para lograr esto, la inversión extranjera era indispensable.

Por otra parte, la situación interna del país, la constante convulsión, hacía necesaria la presencia de alguien que actuara con mano dura -en este caso Porfirio Díaz-, que lograra cierta estabilidad para el país, la cual con un gobierno firme permitiera tratar al exterior en un plano de igualdad y hacer frente a las

acechanzas del extranjero.

Don Porfirio y los suyos estuvieron conscientes de los peligros que implicaba la penetración económica de Estados Unidos en México, pero la consideraron necesaria e inevitable. Fue por ello que intentaron balancear el capital estadounidense con el capital europeo y el intervencionismo de Estado; pero al fin de cuentas su proyecto fracasó.[6]

De tal suerte, al finalizar el Siglo XIX la naturaleza de la relación mexicano-estadounidense se había transformado, de ser dominada por la expansión territorial de Estados Unidos pasó a ser determinada por la expansión económica.

Al concluir la primera década de este siglo, la inversión extranjera dominaba absolutamente los sectores modernos de la economía mexicana: ferrocarriles, minería, electricidad, banca, transportes urbanos, petróleo. Había pues, una clara determinación del gobierno y de los empresarios estadounidenses por hacer de México y el Caribe una zona de influencia frente a Europa.

El predominio estadounidense en el campo de la inversión foránea en México se complementaba con su influencia en el comercio. Efectivamente, al iniciarse este siglo, el mercado estadounidense absorbía ya más de las tres cuartas partes de las exportaciones mexicanas y proporcionaba a México, más de la mitad de sus importaciones. De hecho para éste, Estados Unidos y el mercado mundial tendieron a ser una y la misma cosa.

De lo anteriormente señalado se desprende que el centro de la "relación especial" entre México y Estados Unidos a principios de siglo era la concentración de la inversión foránea norteamericana en México y la concentración del comercio exterior de México en el intercambio con Estados Unidos.

No fue sino hasta el estallido de la Revolución Mexicana de 1910 y la toma del poder en Estados Unidos del presidente Woodrow Wilson, que la relación con México adquirió también características especiales para el gobierno de Estados Unidos.

Para Estados Unidos la Revolución Mexicana representó un doble reto. Por un lado, Wilson buscó por varios medios defender de la violencia revolucionaria la vida y los bienes de los estadounidenses en México, así como salvaguardar sus derechos adquiridos bajo el antiguo régimen, frente a las reformas constitucionales de la revolución.

Desde entonces y hasta la fecha, el interés nacional estadounidense se ha identificado con la necesidad de mantener la estabilidad y el orden al Sur de su frontera.

La intervención estadounidense en el proceso revolucionario de México fue constante y para ello se recurrió tanto a las protestas formales como a las amenazas; a la intervención militar y a las promesas. Al final, no alcanzó el éxito que buscaba; sin embargo, esta historia dejó huella permanente, pues el choque constante terminó por dar la forma definitiva al moderno nacionalismo mexicano, así como a una serie de principios de política exterior de naturaleza marcadamente defensiva, y que quedaron centrados alrededor de los principios de la no intervención, la

autodeterminación y la igualdad jurídica de los Estados. Se trataba de una política mexicana diseñada para la defensa de su soberanía frente a Estados Unidos.[7]

El gobierno de Washington, a través de la política presidencial, intentó diseñar una política especial para México con el fin de generalizarla después a América Latina. México por su parte, respondió negativamente, volviendo a los principios generales de la política de defensa ante la intervención sistemática de Estados Unidos. Dado que la relación especial con los norteamericanos afectaba a la soberanía mexicana, el nuevo grupo en el poder en México trato de negar lo especial de esta relación.

Entre 1910 y el inicio de la Segunda Guerra Mundial, hubieron varios momentos de aparente acuerdo entre México y Estados Unidos, pero al final poco se avanzó, entre estos destacan el entendimiento original entre Victoriano Huerta y el Embajador Wilson, los acuerdos de Bucareli de 1923 y el del Presidente Calles y el Embajador Morrow. Sin embargo, un verdadero acuerdo requería la aceptación de la revolución Mexicana por parte de Estados Unidos a la vez que la conclusión o la limitación de los cambios revolucionarios por parte de México. La coincidencia entre estas dos posiciones fue propiciada por la reacción conservadora contra las reformas sociales del gobierno cardenista y por el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

En vísperas del conflicto bélico mundial, el gobierno norteamericano cobró conciencia de la necesidad de crear una alianza interamericana para proteger al continente americano de

la influencia nazifascista. A cambio de sus contribución al proyecto varios países de América Latina exigieron a Washington el compromiso de respetar el principio de no intervención unilateral en asuntos internos de los países del continente. es por ello que cuando el presidente Cárdenas en 1938, decretó la nacionalización de las empresas petroleras norteamericanas y anglohollandesas, la relación con México se convirtió en la prueba de fuego de la nueva política interamericana de no intervención.

Para México, la reacción de Washington a la expropiación petrolera -el acto cumbre del nacionalismo revolucionario mexicano- fue el factor determinante del éxito o fracaso de la medida, pues de antemano se sabía que la reacción de Inglaterra y Holanda no sería de la magnitud de la que Estados Unidos adoptara. [8]

Estados Unidos decidió aceptar, en principio, el derecho de México a expropiar la industria petrolera, aunque condicionó ese derecho al pago pronto, efectivo y adecuado de lo expropiado. México rechazó las condiciones norteamericanas -entre otras cosas por que no podía cumplirlas-. El gobierno de Estados Unidos actuó con cautela y no aplicó toda la presión de que hubiera sido capaz para obligarlo a dar marcha atrás en la expropiación, sino sólo la presión suficiente para impedir que continuara adelante. De hecho, hubo entonces una relación especial de Estados Unidos hacia México que resultó benéfica para nuestro país, pues le permitió afianzar un poco la independencia relativa que buscaba con anterioridad.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial, propició una coincidencia de intereses entre los gobiernos mexicano y estadounidense que desembocó, en 1942, en algo que todavía cuatro años más atrás hubiera parecido casi imposible: la alianza formal entre México y Estados Unidos como parte de la gran lucha de los Aliados contra las potencias del Eje.

México cooperó activamente y firmó con los Estados Unidos acuerdos comerciales, de braceros, que proporcionaron a la economía de guerra estadounidense materia prima y mano de obra.[9]

En cierto sentido, la relación especial se hizo recíproca y mutuamente benéfica por primera vez, pero sólo por las circunstancias extraordinarias que vivía entonces el sistema internacional.

La Segunda Guerra Mundial no sólo cerró definitivamente el capítulo de enfrentamientos abiertos entre el nacionalismo revolucionario mexicano y el gobierno de Estados Unidos, sino que además creó ciertas bases de unión a largo plazo entre los dos países.

Durante los años posteriores al conflicto bélico, la opinión dominante entre los círculos dirigentes mexicanos era que la alianza entre México y Estados Unidos no se debía agotar en la mera cooperación bélica, sino continuar hacia una cooperación más amplia para el desarrollo económico nacional y regional. El proceso económico mexicano se caracterizó por mantener un ritmo alto de crecimiento en un ambiente favorable a las inversiones extranjeras, pero también serios problemas de inflación y

balanza de pagos.

En el contexto internacional en el que se desarrollaban las relaciones México-norteamericanas, el hecho más importante fue el surgimiento de la confrontación global entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la llamada "guerra fría". Este enfrentamiento entre las dos superpotencias reelegió a Latinoamérica a un plano secundario en la lista de prioridades de Estados Unidos, lo que frustró el proyecto mexicano de transformar la alianza de guerra en otra de carácter más permanente. [10]

La migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos empezó a cambiar de signo en estos tiempos, pues si bien durante la guerra fue Estados Unidos quien estimuló el programa de braceros, en la posguerra el principal interesado en mantenerlo fue México, pues vió en la salida de trabajadores una válvula de escape al desempleo y subempleo estructural.

Por lo anterior, las condiciones en que los trabajadores mexicanos cruzaron la frontera fueron menos favorables. El problema de los trabajadores migratorios afectó tanto las relaciones de gobierno a gobierno como las relaciones entre las organizaciones obreras de los dos países y, desde luego, las que se dieron entre los agricultores del sur de los Estados Unidos y los braceros. Las deportaciones masivas de trabajadores indocumentados mexicanos se convirtieron en rutina, y las negociaciones en torno al tratado de braceros de 1951 fueron muy difíciles para México. [11]

En sí, para fines de los cincuentas, era claro que la visión

de México y la de Estados Unidos en relación al que debía ser el futuro de la cooperación bilateral e interamericana eran distintos: México deseaba que esta fuera básicamente económica, en tanto que Estados Unidos suponía que debería ser sobre todo política y militar. Fue en parte por ello que en 1952, México se negó a firmar con Estados Unidos un acuerdo de ayuda militar, convirtiéndose así en un caso singular de América Latina. De hecho la relación especial se perdió en esta época, sobre todo de Estados Unidos hacia México.

Desde mediados de los cincuentas hasta los setentas, el tema principal de la relación de México con Estados Unidos fue la relación comercial. En el campo de lo estrictamente político, México siguió una línea de conducta cautelosa y de defensa del principio de no intervención frente a una creciente subordinación económica muy difícil de evitar, el gobierno intentó mantener una cierta independencia respecto a la política estratégica de Estados Unidos. [12]

La diferencia de posiciones entre México y Estados Unidos con relación a los cambios políticos en América Latina se acentuó dramáticamente a partir del triunfo de los revolucionarios cubanos en 1959. La política exterior de México tuvo que atravesar caminos muy difíciles. Por un lado se negó a aceptar como legítimas y adecuadas las acciones norteamericanas contra Cuba así como ciertas resoluciones anticubanas en el seno de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.). Para México esto significaba debilitar el principio de la no intervención.

Sin embargo, por otro lado, la realidad política inter-

nacional obligó a México a evitar un choque frontal con Estados Unidos en aquellos puntos donde Washington consideraba que estaba en juego su seguridad nacional. [13]

La intensa actividad internacional que entonces llevó a cabo el gobierno del presidente Adolfo López Mateos, representaba un camino que prometía algunos buenos resultados para México en busca de nuevos contactos para el país -contactos políticos y económicos- y se interpretaba como un esfuerzo por ampliar el espacio internacional mexicano, muy reducido ya por los límites que le imponía la relación bilateral con Estados Unidos en un ambiente de guerra fría y falta de cooperación económica.

El gobierno siguiente se mostró menos entusiasta respecto a esta estrategia de diversificación; su realismo lo llevó a aceptar que, para México, el mercado estadounidense era inevitablemente dominante.

En los círculos oficiales se aceptó como ineludible el hecho de que la relación especial con Estados Unidos -supuestamente surgida durante la Segunda Guerra Mundial, fortalecida durante el gobierno de Miguel Alemán y puesta a prueba con éxito por López Mateos - había dejado de existir. Lo anterior se desprendía de la forma inesperada y poco diplomática con que Estados Unidos puso en marcha en 1969 la llamada "operación intercepción" -que afectó por un par de meses la vida en la frontera- como una forma de presión para que las autoridades mexicanas combatieran el narcotráfico, así como la negativa norteamericana en 1971 de eximir a las exportaciones mexicanas de una sobretasa del 10 %. [14]

La crisis económica que se había perfilado en México desde los años sesenta se hizo evidente a partir del proceso inflacionario desatado en 1973 que culminó en 1976; como resultado de la ineficiencia de la economía para competir en el mercado mundial así como su dependencia externa, en particular de Estados Unidos.

Por todo esto, en 1976 no hubo más salida que una drástica devaluación del peso frente al dólar, decisión que tuvo serias consecuencias económicas pero sobre todo políticas.

La recuperación exigió que México aceptara someterse a las disposiciones del Fondo Monetario Internacional (F.M.I.) para intentar obtener apoyo internacional. La independencia relativa de México disminuyó. [15]

La vulnerabilidad de la economía mexicana, había llevado al presidente Luis Echeverría a insistir en 1972 en el camino de López Mateos, pero con mayor énfasis. El gobierno mexicano volvió a descubrir el atractivo de abandonar una relación especial con Estados Unidos a cambio de lograr la diversificación internacional de sus contactos políticos y económicos. Con esta decisión México dejó en gran medida el intento de identificar sus intereses económicos nacionales con los de Estados Unidos. La acción que siguió a esta decisión, pero sobre todo la retórica, agradaron poco a los círculos oficiales de Washington. [16]

La decisión inicial del gobierno de José López Portillo de hacer de México un país exportador de petróleo en grandes can-

tidades para aprovechar los precios internacionales de los hidrocarburos, vino a introducir un elemento novedoso en la relación entre México y Estados Unidos. Por primera vez desde la Segunda Guerra, Estados Unidos mostró un flanco débil y el gobierno mexicano intentó usar la coyuntura para reducir el enorme desequilibrio que históricamente había caracterizado la relación económica y política entre los dos países.

Hasta 1981, la riqueza petrolera parecía dar a México el tiempo y los recursos para corregir los errores de su política industrial y llevar adelante este proyecto. Fue por ello que el gobierno mexicano rechazó entonces las insinuaciones norteamericanas para disminuir sus barreras arancelarias y adherirse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (G.A.T.T.).

El petróleo también permitió a México tratar de mejorar su posición en la negociación de ciertos temas con Estados Unidos donde su desventaja era evidente, como por ejemplo, en lo referente a los trabajadores indocumentados, que eran deportados por cientos de miles. [17]

El nuevo tono de la relación México-Estados Unidos hizo pensar a los observadores que, gracias al petróleo, México emergería pronto como una potencia intermedia con una industria fuerte y con un grado mayor de independencia respecto a Estados Unidos; es decir, desarrollo sin relación especial.

Siguiendo la línea trazada por el gobierno de Echeverría, la diplomacia de López Portillo mantuvo su identificación con la

posición del Tercer Mundo con relación al comercio mundial, pese al poco entusiasmo de Washington.

El terreno en donde se mostró con más claridad la decisión de México de reafirmar su independencia frente a Estados Unidos fue, otra vez, en la política latinoamericana; en unión con otros países del área, dió abierto apoyo a los esfuerzos del gobierno de Panamá por recuperar su soberanía sobre la zona del canal.

Sin embargo, el problema principal de la región no fue el nacionalismo panameño, sino el de los movimientos revolucionarios, en particular los de Nicaragua y el Salvador. el choque entre México y Estados Unidos en este punto fue evidente y de consideración. A raíz del triunfo electoral en Estados Unidos de una corriente ideológica conservadora encabezada por el presidente Ronald Reagan, Washington vió en los cambios revolucionarios de Centroamérica una manifestación más de la confrontación Este-Oeste. Debido a esta definición, Estados Unidos se volvió menos tolerante frente a México y buscó subordinarlo en lo estratégico tanto como ya lo estaba en lo económico.[18]

La capacidad de México de resistir la presión norteamericana disminuyó considerablemente cuando el precio mundial de petróleo cayó, en 1981, sumiendo al país en una crisis peor que la de 1976, y que en realidad era la continuación de aquella. Fue necesario volver a recurrir a la ayuda del F.M.I. y a la de otras instituciones similares, así como a la del gobierno norteamericano. El talón de Aquiles de la política exterior

mexicana volvió a ser evidente para todos.

En 1982, cuando México se vió momentáneamente imposibilitado de hacer frente a los pagos de su deuda externa, el gobierno norteamericano le ofreció una ayuda de emergencia, pero nada más. La reestructuración de la deuda y el reajuste de la economía mexicana que se inició entonces, se hizo sin contar con ningún tratamiento preferencial de Estados Unidos y sí, en cambio, con la creciente irritación de Washington por la política mexicana independiente en Centroamérica.[19]

En atención a lo anterior, se considera que, hoy más que en el período reciente, Estados Unidos es la relación clave de México con el exterior en: comercio, migración, deuda externa, energéticos y turismo.

## EL FENOMENO MIGRATORIO, SUS TENDENCIAS.

" La inmigración mexicana fronteriza es conveniente, tanto para los inmigrantes ilegales como para los ciudadanos norteamericanos, pero sólo lo será mientras sea ilegal. Porque siendo ilegal, la gente que viene al país no tiene derecho al bienestar, a la seguridad social, ni a las múltiples prestaciones de que gozan los demás".

Milton Friedman.

La migración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos es un fenómeno ya viejo que surge desde el momento en que México perdió, en favor de ese país, casi la mitad de su territorio como resultado de la guerra de 1847.

En esta porción de territorios anexados por Estados Unidos, permaneció un número importante de mexicanos que habitaban desde antes estas tierras, lo que facilitó el inicio, a partir de entonces, de una corriente de mexicanos a través de la frontera.

Lo anterior, aunado a la constante atracción ejercida por el propio mercado estadounidense, ha estimulado la continuación de este flujo migratorio a la fecha.

El movimiento migratorio de trabajadores mexicanos a Estados Unidos no es exclusivo de México, es común denominador entre los países no industrializados y los altamente desarrollados. En el caso de nuestro país, dicho fenómeno no es más que una consecuencia del rol periférico que juega México frente al actor central de la economía mundial, como lo es el país del norte, conjugándose en el caso concreto, con la vecindad geográfica de ambas naciones.[20]

La emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos se da en este marco, como un flujo de fuerza de trabajo hacia el país más desarrollado y, obedece a las necesidades e intereses del capital norteamericano, que será en última instancia el que determine su modalidad.

Así, a principios de este siglo, los trabajadores mexicanos eran reclutados para laborar en las minas y ferrocarriles del suroeste de los Estados Unidos; en aquel entonces se hacían respetar las disposiciones de inmigración de manera muy informal, cruzar la frontera era un asunto muy sencillo.

Durante la primera Guerra Mundial, el incremento de la necesidad de mano de obra en Estados Unidos llevó a más trabajadores mexicanos a los Estados del suroeste. Es decir, en las primeras décadas de este siglo la corriente de trabajadores mexicanos a Estados Unidos siguió creciendo y el conflicto

bélico estimuló este flujo ya que dejó disponibles muchos empleos en los campos agrícolas del suroeste norteamericano.

En los años veinte, y sujetándose a una revisión general de las leyes de inmigración, se hicieron respetar estas de manera más estricta, en un intento por reducir el flujo de trabajadores mexicanos.

La inmigración mexicana a los Estados Unidos se vuelve prácticamente ilegal, hasta 1924, cuando el gobierno estadounidense decide contener la inmigración con la creación de la "Border Patrol" que se encarga de vigilar en la frontera el paso de los inmigrantes sin documentos.

Por otra parte, la corriente se interrumpió en los años de la Gran Depresión; con la severa crisis económica de 1929, muchos de los mexicanos que se encontraban en Estados Unidos quedaron sin empleo y, por lo tanto, sin posibilidad de recursos para mantenerse asimismo y a sus familias. A su vez, se vieron presionados por el propio gobierno estadounidense que, en su afán de resolver la difícil situación interna, empezó a expulsar a gran cantidad de esos trabajadores.

Al respecto Jorge Bustamante señala: "La inmigración de mexicanos a los Estados Unidos ha respondido más a los cambios en la política gubernamental norteamericana, que a los cambios en los factores de expulsión imperantes en México, el volumen de la inmigración Mexicana a los Estados Unidos, ha estado inversamente relacionada con los incrementos del desempleo en los Estados Unidos y directamente relacionada con la demanda de mano

de obra barata en este país". (21)

Durante la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, se invirtió la política oficial a causa de la escasez de mano de obra provocada por la guerra. Es decir, el flujo migratorio volvió a tomar ímpetu cuando los trabajadores mexicanos fueron atraídos como mano de obra sustitutiva en las plazas vacantes que produjo la movilización en Norteamérica y para ocupar otras nuevas, que se requirieron para ampliar las bases agrícolas, industriales y de servicios, del enorme esfuerzo bélico que exigió esa contienda.

México, como una contribución al conflicto bélico, suscribió con los Estados Unidos un Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios el 4 de Agosto de 1942, en el cual se estipuló que los responsables de la observancia del mismo, serían por parte de los Estados Unidos la "Farm Security Administration" y por el lado mexicano el Servicio Consular de nuestro país.

Paralelamente al ingreso de los Estados Unidos de trabajadores mexicanos por medio de dicho Acuerdo, se produjo una fuerte corriente de mexicanos que se internaban ilegalmente en busca de fuentes de trabajo.

Para el gobierno mexicano el Acuerdo sobre Trabajadores Migratorios, representaba la medida que daba "solución" al creciente problema del desempleo y al cual la estructura económica del país era incapaz de absorber.

Las necesidades de guerra llevaron al gobierno es-

tadounidense a aceptar en aquel convenio de braceros, derechos laborales que no se concedían a los trabajadores agrícolas de su propio país. Y a partir de 1942, se alentó a los patrones norteamericanos para que estos contrataran trabajadores mexicanos a fin de que realizaran labores agrícolas principalmente.

Los convenios de braceros que siguieron suscribiéndose entre los gobiernos de México y Estados Unidos, dejaron de corresponder a un interés nacional de carácter estratégico para corresponder en adelante a los intereses del poderoso sector de los empresarios agrícolas.

Durante la vigencia de los convenios, las asociaciones de empresarios agrícolas norteamericanos establecieron las condiciones e instrumentos para atraer, aprovechar y desechar la fuerza de trabajo mexicana, llegando a propiciar inclusive el ingreso subrepticio del trabajador mexicano en Estados Unidos, incrementándose con esas medidas, en forma paralela, la inmigración indocumentada.

El primer convenio -de 1942- que tuvo vigencia hasta 1947, se modificaba anualmente y la contratación de trabajadores era realizada y pagada por el gobierno estadounidense. Posteriormente en 1951, y en virtud de la persistencia de la migración de trabajadores, el convenio se renegoció enteramente hasta que finalmente en 1964 dichos convenios se dan por terminados. En esta etapa la contratación corrió a cargo de los empleadores norteamericanos, suscitándose en algunos momentos de disgusto por parte de México debido a las anomalías que se daban, principal-

mente en el incumplimiento de las prestaciones al trabajador.

En 1965 y como consecuencia de la terminación del programa de braceros, se iniciaron las contrataciones temporales unilaterales por los granjeros estadounidenses que necesitaban la mano de obra mexicana. A este mecanismo se le denominó "Programa H-2" mismo que hasta la fecha continua vigente y consiste simplemente en el reclutamiento de mano de obra extranjera, previa expedición a petición de la parte empresarial interesada, de una certificación del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, ratificando la escasez o inexistencia en cierta zona geográfica de mano de obra.

Este tipo de contratación de mano de obra ha sido usada básicamente por empleadores del Este, principalmente en los Estados de Florida y Virginia.

Es necesario señalar que las causas que originaron la terminación de los convenios de trabajadores entre México y Estados Unidos fueron las críticas expresadas por los grupos laborales, étnicos y eclesiásticos en ese país, por lo que el Congreso estadounidense puso fin al programa.

Para los mexicanos la posibilidad de ingresar a los Estados Unidos como trabajadores temporales terminó con el "bracero program". El resultado fue un enorme e inmediato aumento de la inmigración ilegal. Esto, entre otras cosas, motivó la permanencia del fenómeno migratorio.

Por otra parte, el fenómeno ha sido analizado de una manera

a veces confusa y con frecuencia emocional. Una razón que explica esta situación es la carencia de datos confiables sobre el volumen y efectos del fenómeno. Otra pudiera ser que ha faltado introducir en el debate una distinción analítica fundamental entre : a) La dimensión de las percepciones públicas del fenómeno en México y Estados Unidos y b) La dimensión de las estructuras del mercado de mano de obra internacional en las que se desarrolla el fenómeno en la práctica.

" Cada una de estas dimensiones tiene una dinámica propia, cuyas manifestaciones y tendencias no son necesariamente dependientes una de la otra. La distinción fundamental entre ambas dimensiones es la correspondiente a las percepciones, se mueve a partir de factores coyunturales de cada país, en tanto que la dimensión de las condiciones del mercado de mano de obra de los inmigrantes indocumentados, se mueve a partir de factores estructurales que corresponden a un sistema económico que incluye tanto a Estados Unidos como a México."

Ahora bien, esta situación ha permitido la prevalencia entre la opinión pública de ambos países de una visión del flujo migratorio de mexicanos a Estados Unidos que, vista a la luz del conocimiento logrado en los últimos años sobre el tema, puede calificarse de falsa por inadecuadamente informada. De esa manera se ha ido repitiendo en ambos países la imagen del fenómeno en una forma tal que, en general ha sido calificada como una "invasión silenciosa" de mexicanos "hambrientos" que provoca problemas como la "pérdida del control de las fronteras" y de muy diversa naturaleza a la economía norteamericana. [22]

Las principales afirmaciones que amplios sectores de ambos

países aceptan como verdades consabidas son, entre otras, las siguientes:

- a).- El volumen de trabajadores mexicanos indocumentados en los Estados Unidos oscila entre los 3 y 8 millones, con tendencia a crecer.
- b).- Los inmigrantes indocumentados que van a los Estados Unidos, lo hacen con la pretensión de radicar definitivamente en ese país.
- c).- La oleada de trabajadores mexicanos indocumentados desplaza de sus puestos de trabajo a los nacionales de Estados Unidos.
- d).- La participación de la mano de obra indocumentada en el mercado de trabajo, lesiona la economía norteamericana.
- e).- Los trabajadores mexicanos indocumentados en los Estados Unidos constituyen una carga demasiado pesada para los contribuyentes norteamericanos, ya que los trabajadores indocumentados no pagan impuestos, ni seguro social y, en cambio utilizan ampliamente las escuelas públicas y aprovechan la beneficencia pública y los servicios médicos gratuitos.
- f).- El flujo de inmigrantes esta integrado por mexicanos desempleados.

Estudios realizados en los últimos años tanto en Estados Unidos como en México, permiten demostrar que las afirmaciones anteriores son infundadas. [23]

Actualmente sabemos que:

- a) La migración indocumentada es un fenómeno de tipo laboral, cuyas causas se encuentran en ambos lados de la frontera. Este fenómeno se da y se ha venido dando, desde hace ya muchos años, porque existe una demanda de obra que opera desde los Estados Unidos, tan real como una oferta que existe en México de dicha mano de obra. Es decir, este es un fenómeno que genera efectos positivos y negativos, que son percibidos en ambos países. Estados Unidos se ha beneficiado de la mano de obra mexicana y México se ha beneficiado de los ingresos provenientes de sus trabajadores migratorios. Más aún, la migración ha colaborado en la disminución de tensiones en el mercado laboral mexicano y la presencia de esos trabajadores ha hecho posible la permanencia de empresas norteamericanas a través de la reducción de costos de operación asociados a los salarios deprimidos que se pagan a los trabajadores migratorios indocumentados. [24]
- b).- El volumen de la corriente migratoria de indocumentados es bastante inferior a lo que generalmente se supone. Tanto en la concepción dominante norteamericana como la mexicana, suponen, equivocadamente, que la dimensión de la migración de indocumentados es de varios millones. Gran parte de este flujo migratorio es de carácter

temporal; es decir los trabajadores se trasladan a aquel país con la intención de trabajar por una temporada, 6 meses en promedio, y regresar posteriormente a México.[25]

- c).- Respecto a la posibilidad de que los indocumentados mexicanos desplacen a los trabajadores norteamericanos de sus empleos, la respuesta es no, al menos por tres razones: I) aquellos no hablan inglés, II) su nivel medio de escolaridad es substancialmente menor que el de los trabajadores estadounidenses, III) se ocupan de manera importante en actividades que los nativos de aquel país no desean desempeñar.
- d).- Una creciente opinión en el medio norteamericano ha enfatizado el hecho de que la población indocumentada no paga impuestos, pero gravita alrededor de los servicios públicos y sociales sufragados por el contribuyente. Sin embargo, por su misma situación ilegal, los indocumentados solo tienen acceso a un muy limitado número de servicios. Puede afirmarse, por ello, que lejos de constituir una considerable carga social, los indocumentados no disfrutan de los servicios a los que tiene derecho.

Finalmente es necesario mencionar que el desempleo no es la causante básica de la migración indocumentada, ya que no existe una correlación alta entre desempleo en México y la emigración a los Estados Unidos. Al respecto cabe señalar que los trabajadores migratorios, al momento de salir del país, tenían trabajo y, los

migrantes no provienen de las regiones más deprimidas ni de los sectores más pobres de la sociedad mexicana; de forma tal, que la migración de los trabajadores mexicanos a los Estados Unidos obedece a factores estructurales entre ambos países.

## C O N C L U S I O N E S

### CAPITULO I

Las relaciones entre México y Estados Unidos, habrá que reconocer, nunca han sido fáciles. Los motivos de las dificultades siempre han tenido un común denominador, el saqueo de los Estados Unidos sobre nuestro país en los principales renglones económicos y por supuesto las agresiones políticas. Las múltiples presiones que se han sufrido tuvieron un resultado poco favorable para México.

Se entiende que las relaciones entre ambos países sean difíciles. La frontera que existe entre ellos es una de las más grandes en el mundo, y a pesar de que continuamente se habla de coincidencias, habrá que decir que los principios y la historia los hacen más diferentes que iguales.

La vecindad resultante de la ubicación geográfica entre ambos países, a lo largo de más de tres mil kilómetros de frontera, es una situación de la que se derivan problemas que van desde la emigración de trabajadores a los Estados Unidos, hasta la penetración de capital y tecnología norteamericana en la economía de México, pasando por la importación de determinados modelos de producción, consumo y culturales.

Es evidente que la política exterior mexicana es una de las áreas más afortunadas del gobierno. El signo de la relación con

el extranjero desde la Revolución Mexicana, ha sido el de la dignidad y el respeto. Es en este renglón en el que mayor molestia se le ha causado a los Estados Unidos. Invariablemente, la política exterior de nuestro país ha chocado con la de nuestro vecino. de hecho basta recordar tres casos en que las relaciones vivieron tensos momentos: Cuba, Chile y Nicaragua entre otros.

El intento por doblegar a México y hacerlo cambiar en su política exterior es parte de la estrategia global norteamericana. México ha sabido sortear las variaciones del vecino del norte y, con ello, se ha demostrado solidez frente a constantes cambios y agresiones.

Para la mayoría de los Estados la seguridad nacional es un asunto militar, para México, por razones históricas y por su situación geográfica, es un asunto político y diplomático.

En la compleja relación entre México y Estados Unidos, que atañe prácticamente a todas las áreas de la vida, económicas, políticas, sociales y culturales, destacan algunos problemas que más que resolverse, tienden ha agrandarse con el paso del tiempo.

Entre ellos, por que es el de contenido económico y social más directo ya que afecta a miles de nuestros compatriotas, es necesario mencionar el caso de los trabajadores indocumentados, quienes de manera reiterada viven la negación más flagrante de sus derechos laborales y con frecuencia de los derechos humanos consagrados por todas las constituciones de las democracias modernas y el derecho internacional.

El proceso económico mundial ha propiciado la emigración de trabajadores a los centros de producción altamente desarrollados. Este movimiento de población ha ocurrido como efecto de la influencia de los mercados regionales en las incipientes economías nacionales de los países menos desarrollados.

Las causas de la emigración mexicana a los Estados Unidos están estrechamente relacionadas con las disparidades entre ambos países surgidas durante este proceso económico de formación. Así, se puede observar que esta migración ha sido tanto una manifestación de la necesidad de la economía norteamericana para integrar a la producción fuerza laboral extranjera, como un producto de la falta de suficientes fuentes de trabajo permanente debidamente remunerado en México.

Prácticamente la migración mexicana se inició al comenzar el siglo y los historiadores señalan que tuvo su origen en el rápido desarrollo del país vecino y a la creciente demanda de mano de obra que el proceso entrañaba. Desde entonces y hasta la fecha, la salida de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos se ha mantenido en la relación entre ambos países.

Por lo que respecta a esta migración, se ha llegado a saber que contrariamente a lo afirmado por los Estados Unidos, los trabajadores migratorios no representan un problema al interior de la economía estadounidense, es decir, no desplazan al trabajador de aquel país, no constituyen una carga para el gobierno y el contribuyente norteamericano, no atentan contra la seguridad de los Estados Unidos y, menos aún, es una migración tan grande como tampoco pretende residir permanentemente en esa

nación.

Es falso que el fenómeno migratorio solo beneficie a México - ya hay cambios en el enfoque del asunto - Igualmente los Estados Unidos se benefician en gran medida; la mano de obra documentada o no documentada de los inmigrantes mexicanos no sólo es un factor determinante de la prosperidad de las zonas en que mayormente se encuentra sino que, en cierta forma contribuye al abaratamiento de un buen número de productos - alimenticios principalmente por señalar algunos - en todo el país y el abatimiento de los costos de muchos servicios.

Los trabajadores mexicanos significan precios más bajos para el consumidor norteamericano; lo anterior se desprende de acuerdo a los estudios que las propias autoridades estadounidenses han realizado sobre la materia.

El milagro económico de los Estados Unidos fue propiciado por los trabajadores migratorios mexicanos, el progreso estadounidense se ha logrado con una fuerte participación de este subsidio humano, la colosal mano de obra barata.

Ante la manifiesta necesidad de los trabajadores migratorios mexicanos, el gobierno estadounidense ha asumido la posición de "cazarlos" cuando ya cubrieron la demanda o bien, si la situación económica interna y la opinión pública así lo exigen. La inmigración extranjera y muy particularmente la mexicana, ha sido asociada a lo largo de este siglo cada vez que hay una crisis económica, como causa de los aumentos en las tasas de desempleo en Estados Unidos.

Por otra parte, cualquier campaña en contra del trabajador indocumentado trae como consecuencia un control sobre los salarios de los trabajadores migratorios; esto es mejor que reconocer la necesidad de importar trabajadores, lo cual lleva a negociaciones y eventualmente a la fijación de salarios mínimos.

Por otro lado existe una singular "contradicción" en las leyes norteamericanas, ya que si bien el trabajador mexicano infringe disposiciones migratorias y es penalizado, al mismo tiempo permiten la contratación y explotación de dichos trabajadores.

Las leyes migratorias son competencia de los países que reciben población extranjera. No obstante, por encima de los reglamentos migratorios está el compromiso internacional de respetar los derechos humanos.

Los trabajadores mexicanos que acuden a los Estados Unidos en busca de empleo, están sujetos a las leyes establecidas por ese país, pero a su vez, los Estados Unidos tienen la obligación, moral, política y jurídica, derivada de las normas internacionales, de respetar los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos.

Finalmente el fenómeno de la inmigración indocumentada es resultado de la interacción de factores ubicados en ambos lados de la frontera; del lado de los Estados Unidos una demanda real, tan real como la oferta mexicana, entonces este es el verdadero contexto de la inmigración a ese país, un mercado internacional

de fuerza de trabajo. Por lo que, un objetivo político del gobierno de México debe ser, que Estados Unidos acepte que la cuestión de la migración de trabajadores mexicanos a aquel país, es una cuestión internacional y que, como tal, debe ser negociada por la vía diplomática y no a través de acciones unilaterales.

## CITAS CAPÍTULO I

- 1.- Vázquez, Josefina Zoraida. Mexicanos y Norteamericanos ante la Guerra del 47. México. Editores Mexicanos, 1972 pp. 54-87
- 2.- Coatswort, John. "México del atraso al subdesarrollo". Diálogos. Vol. 44 Núm. 8. enero-abril 1983. pp. 79-101.
- 3.- Meyer Cosío , Lorenzo. "México- Estados Unidos, las etapas de una relación difícil". Revista Mexicana de Política Exterior. México. Instituto Mexicano de Estudios Diplomáticos "Matías Romero". S.R.E. Vol. 1 Núm. 4 julio-septiembre 1984. p. 16.
- 4.- Meyer Cosío , Lorenzo. México-Estados Unidos 1984. "México Estados Unidos, lo especial de una relación". El Colegio de México. México, 1985. p. 19.
- 5.- Cordova, Arnaldo. Ideología de la Revolución Mexicana. México. Ed. Siglo XXI. 1971. p. 94.
- 6.- Ibidem. p. 105.
- 7.- Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer Cosío , Lorenzo. México frente a Estados Unidos, un ensayo histórico. México. El Colegio de México. 1982. pp. 117-141.
- 8.- Meyer Cosío, Lorenzo. México y Estados Unidos en el Conflicto Petrolero (1917-1942). México. El Colegio de

- México. 1972. Segunda Edición. pp. 52-55.
- 9.- Torres, Blanca. Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1940-1952. México en la Segunda Guerra Mundial. México. El Colegio de México. 1979. p. 66.
- 10.- Ibidem. p. 84.
- 11.- Pellicer, Olga y Mancilla, Esteban. Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1952-1960. El Entendimiento con los Estados Unidos y el Desarrollo Estabilizador. México. El Colegio de México, 1978. pp. 74-81.
- 12.- Ibidem. p. 92.
- 13.- Meyer Cosío, Lorenzo. "México-Estados Unidos, lo especial de una relación..." p. 32
- 14.- Meyer Cosío, Lorenzo. "México-Estados, las etapas..." p. 21
- 15.- Djeda, Mario., Alcances y Límites de la Política Exterior de México. México. El Colegio de México. 1976. pp. 174-175.
- 16.- Ibidem. p. 186.
- 17.- Las Perspectivas del Petróleo Mexicano. México. Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México. 1979. p. 56
- 18.- Herrera, René y Djeda, Mario. La Política de México hacia Centro América: 1979-1982. México. El Colegio de México.

1983. pp. 44-62.

- 19.- Meyer Cosío, Lorenzo. "México-Estados Unidos lo especial de una relación..." p. 43.
- 20.- Proyectos de Ley Simpson-Mazzoli y Roybal, Análisis Crítico y Propuestas. Víctor Carlos García Moreno. Ponencia. Audiencias Públicas del Senado Mexicano Sobre Trabajadores Migratorios. Ciudad Universitaria. UNAM. mayo 1985.
- 21.- Bustamante, Jorge y Cockroft, James D. "La Frontera Invisible". Nexos. Año IV. Vol. 4. Núm. 42. junio 1981.
- 22.- "No hay que Cerrar las Fronteras". Newsweek, especial para Novedades. 16 septiembre 1984. p. 5.
- 23.- Méndez Silva, Ricardo. "La Ley Simpson-Mazzoli". El Día. 25 de mayo 1983. p. 4.

"Subsidio humano de México a Estados Unidos a través de los Indocumentados". El Día. 17 de abril 1981. p. 2.

"El milagro económico de Estados Unidos fue propiciado por mexicanos". El Universal. 11 de abril 1983. p. 1.

## 2. PRINCIPALES CARACTERISTICAS HISTORICAS DE LA INMIGRACION A LOS ESTADOS UNIDOS.

No hay estadísticas precisas con respecto al número total de inmigrantes admitidos en los E.E. U.U. a lo largo de su historia de doscientos años. Las primeras estadísticas oficiales se registraron hasta 1819. De 1820 a 1975, lapso durante el cual fueron admitidos más de 47 millones de inmigrantes, la naturaleza y proporciones de la migración estadounidense presentaron las siguientes características, con base en los datos publicados por el Servicio de Inmigración y Naturalización (S.I.N.) del gobierno de los Estados Unidos. [1]

### 1820-1840

En este periodo, el total de inmigrantes admitidos por los Estados Unidos fue de 750,949 de los cuales el 59% fue del sexo masculino, más del 83% tenía menos de 40 años y el 70% procedía de Alemania, Reino Unido e Irlanda. En sus antecedentes ocupacionales predomina la agricultura con 103,245 personas, seguida por la industria y la minería con 83,379 personas, transporte y comercio 74,239, servicio doméstico y trabajo general 67,347 personas y profesionistas y empleados públicos 6,585.

### 1841-1860

Entre los años que comprende este periodo, el total de inmigrantes admitidos fue de 4.3 millones, es decir, hubo un incremento casi del 600% con respecto a los veinte años

anteriores. Los antecedentes ocupacionales variaron pronunciadamente ubicándose dentro del trabajo no calificado: servicio doméstico o trabajo general, 20%; agricultura, 15%; industria y minería, 9 % ; transporte y comercio, 4 % ; profesionistas o empleados públicos, 0.3 % . Los inmigrantes del sexo masculino siguieron predominando 58.3 % , al igual que aquellos cuya edad oscilaba entre los 15 y 30 años 65 % .

La inmigración provino especialmente de Irlanda, Alemania y el Reino Unido, países que cubrieron el 87.5% del total.

#### 1861-1880

En este periodo la inmigración se elevó a 5.4 millones y continuó siendo predominantemente la masculina 60.8% ; estuvo constituida principalmente por personas comprendidas en el grupo de edad de 15 a 40 años, 66.7 % y prosiguió la tendencia de las personas no calificadas. Alemania, el Reino Unido e Irlanda siguieron dominando como fuentes de inmigración estadounidense, pero en este lapso comenzaron a llegar en número creciente, inmigrantes procedentes de Suecia, Noruega y China.

#### 1881-1990

El total de la inmigración para el periodo de estas dos décadas llegó a 8.9 millones. Los patrones pasados continuaron con respecto a sexo, edad y antecedentes ocupacionales, pero hubo un gran cambio con respecto a las fuentes de migración. Alemania, Reino Unido e Irlanda fueron desplazadas por la llamada "nueva inmigración" procedente de Austria-Hungría,

Bulgaria, Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Rumania, Rusia, España y Turquía, entre los países predominantes. [2]

#### 1901-1920

Este periodo fue el de mayor inmigración: 14.5 millones de inmigrantes, en seis de los años comprendidos entre estas dos décadas, los inmigrantes excedieron de un millón. La edad, el sexo y los patrones ocupacionales se mantuvieron estables; y Rusia, Italia y Austria-Hungría fueron las tres fuentes más importantes de inmigración.

Es en este periodo cuando se inicia el movimiento migratorio masivo desde México. Este movimiento se encuentra relacionado tanto con la demanda de mano de obra derivada en los Estados Unidos de la salida de tropas para la Primera Guerra Mundial, como por factores de rechazo, que en México se manifestaron desde principios de siglo, dentro del Porfiriato y que se vieron acrecentados después de 1910 por la contienda revolucionaria. [3]

#### 1921-1940

A lo largo de este periodo durante el cual se implementó la primera ley permanente sobre cuotas migratorias a los Estados Unidos, la inmigración llegó a un total de 4.6 millones. La mayor parte ocurrió durante la década de 1920 y decayó con el advenimiento de la depresión económica mundial. Los inmigrantes varones aunque continuaban representando la mayoría, alcanzaron a cubrir el 54.2 % del total; con respecto a las otras características de los inmigrantes se pueden considerar que en general

continuaron estables. De Alemania, el Reino Unido, Italia, Canadá y México provino el 67.4 % de todos los inmigrantes durante este periodo, habiendo surgido el incremento principal de los provenientes de México y Canadá.

#### 1941-1960

Continuando con la tendencia decreciente de la inmigración, en este periodo fueron admitidos 3.5 millones de personas. Sin embargo en oposición a los patrones anteriores, las mujeres constituyeron la mayor parte de la inmigración 57.7 % , cifra que reflejó la legislación de la postguerra, la cual estimulaba la admisión de "novias de guerra" e hijos del personal estadounidense de las fuerzas ocupacionales que habían servido en el extranjero.

Los antecedentes ocupacionales también variaron, registrando un 14 % de mano de obra calificada, 11 % de trabajadores generales, 10 % de trabajadores dedicados al comercio, 8 % de profesionistas y 4 % de agricultores. Los inmigrantes canadienses, mexicanos y de las Indias Occidentales constituyeron el 30,5 % del total. Alemania, Italia y el Reino Unido aportaron el 32.7 % de inmigrantes durante este periodo.

#### 1961-1975

Este periodo, durante el cual el sistema de cuotas con respecto a la procedencia nacional fue abolido en 1965, se caracterizó por un alza significativa de inmigración sobre la tasa de los años inmediatos anteriores, totalizando en 15 años 5.3

millones de personas. Las mujeres continuaron predominando, 54.5 %, junto con las personas cuya edad oscilaba entre los 16 y los 44 años, sin embargo, redujo su proporción al 55.2 % del total.

En el lapso transcurrido después de la promulgación del Acta de 1965, la inmigración asiática se elevó anualmente a un ritmo constante de 53,000 en 1969 a 94,246 en 1975, mientras que la inmigración europea decreció de 98,400 en 1969 a 59,299 en 1975.

Desde 1969 - primer año completo durante el cual el Acta de 1965 funcionó- la inmigración provino principalmente de Filipinas, China, Italia, Corea, India, Portugal, Grecia y Gran Bretaña.

#### 1976-1985

En 1976, se enmienda la ley de 1965 y se aumenta el límite del Hemisferio Occidental y se le somete a un sistema ligeramente diferente de preferencias del que se aplica al Hemisferio Oriental. En 1978 se combinan las dos categorías en una sola de 290,000 bajo un mismo sistema de preferencias.

Por último, en 1980 es promulgada el Acta de Refugiados, mediante la cual el Congreso reduce la cuota de 290,000 a 270,000 a efecto de ajustar el sistema de preferencias para facilitar la entrada de refugiados.

Cabe destacar, desde el punto de vista cuantitativo y, de acuerdo con las cifras norteamericanas, que Estados Unidos recibió durante este periodo, más inmigrantes legales y

refugiados que el resto del mundo combinado. Para 1976, ingresaron a territorio norteamericano 450,000 individuos bajo los rubros anteriores, en tanto que en 1980 la cifra llegó a 800,000 aunque algunos estiman la cantidad superior al millón. [4]

Otro aspecto importante que es necesario señalar, es el hecho de que, en el transcurso de la década de los setentas se observa un cambio en cuanto a la procedencia de los inmigrantes. Es decir entre 1820 a 1960 la mayor parte de ellos era de origen europeo, 82 %, a finales de los sesentenas la cifra era bastante menor, 34 %, para colocarse al término de la década siguiente y principios de los ochentas en una proporción bastante baja, 14 %.

En esta etapa es interesante resaltar que los espacios no ocupados por los inmigrantes tradicionales, fueron mayormente cubiertos por personas procedentes del Hemisferio Occidental, México, el Caribe y en forma importante Centroamérica, así como también de algunas regiones de Asia.

Finalmente el impacto de estos "nuevos inmigrantes" se incrementó en virtud de que coincidió con la llegada masiva de refugiados - procedentes del área de Indochina y el Caribe- y con el ingreso creciente de trabajadores sin documentos principalmente de México y de países de la Cuenca del Caribe a territorio estadounidense.

## 2.1. LA EVOLUCION DE LA POLITICA DE INMIGRACION DE LOS ESTADOS UNIDOS Y DEL SERVICIO DE INMIGRACION Y NATURALIZACION.

La inmigración jugó un papel determinante en el desarrollo económico y la expansión territorial de los Estados Unidos, de forma tal que durante la mayor parte del siglo pasado, época en la que se manifestó más intensamente, la inmigración fue alentada por el gobierno estadounidense, dejando a cada Estado la responsabilidad de determinar las disposiciones sobre la entrada de extranjeros.

Por otra parte, el estudio del Servicio de Inmigración y Naturalización (S.I.N.), resulta de gran utilidad en tanto que representa al organismo federal encargado de vigilar y supervisar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre la materia. En última instancia, el SIN no es más que el ejecutor de la política de inmigración y naturalización de los Estados Unidos determinada por el Ejecutivo y el Congreso.

Asimismo, se considera oportuno hacer mención sobre los rasgos más notables y constantes de la inmigración mexicana a los Estados Unidos, destacando cual ha sido la actitud del SIN hacia ésta y recalcando el papel que la emigración mexicana ha desempeñado y desempeña en la sociedad estadounidense.

Aunque la primera legislación federal sobre inmigración se promulgó en 1790, fue hasta ocho años después cuando el Congreso activo el primer conjunto de leyes que afectarían a la migración. Este conjunto es el que lleva por título "Leyes sobre Inmigrantes

y Sedición". [5]

Una de tales leyes establecía catorce años de residencia, en lugar de cinco, como condición para la naturalización y dos de las actas conferían poder al Presidente para expulsar a "inmigrantes peligrosos" y para encarcelar a aquellos que se rehusaran a ser expulsados.

Otra de las leyes estuvo dirigida a aquellos que se "asociaran delictuosamente o conspiraran" en contra del gobierno y a los que escribieran o hablaran "con el propósito de difamar" al gobierno, al Congreso o al Presidente. El Presidente John Adams se opuso a las leyes de 1798, negándose a aplicarlas. La legislación no gozó de popularidad y, por lo tanto, no fue renovada. [6]

Otra de estas leyes estipulaba que "todos los inmigrantes blancos" debían ser registrados. Otra, la llamada "Ley sobre enemigos inmigrantes", de 1798, referente a los "nativos", ciudadanos residentes o súbditos de naciones hostiles" ha continuado de hecho, rigiendo dentro de las leyes vigentes de inmigración.

A pesar del ambiente anti-inmigratorio predominante durante este periodo en el Noroeste de los Estados Unidos, la inmigración continuó prácticamente sin obstáculos .

Las leyes promovidas por el Congreso a partir de 1819 tuvieron la tendencia opuesta, es decir estimularon la inmigración. Estas leyes pidieron mejorar las condiciones de

transporte marítimo utilizado para hacer llegar contingentes de inmigrantes a los Estados Unidos.

Para el año de 1820 la población de los Estados Unidos se había elevado a 9,500,000. Las enmiendas a las leyes de inmigración de 1819, confirieron mayor protección a los inmigrantes que enfrentaban los peligros de viajes en esa época.

Durante el periodo cubierto por estas enmiendas algunos grupos tales como el movimiento Native American, el partido Know Nothing y la American Protective Association, pretendieron detener el siempre creciente flujo migratorio. Se promulgaron entonces leyes estatales cuyo propósito era regular la admisión de inmigrantes. Sin embargo al confrontar la Federación el problema, la Suprema Corte de Justicia sostuvo la competencia exclusiva del Congreso para regular la inmigración. [7]

Durante el periodo que va de 1830 a 1880 aproximadamente, hubo un considerable aumento de la inmigración a los Estados Unidos. Este fue un periodo durante el cual se construyeron numerosos canales y vías de ferrocarril, tareas posibles gracias al gran número de nuevos inmigrantes procedentes de Gran Bretaña, Alemania y principalmente de Irlanda. El notable flujo de Europa Occidental y del Norte se desplazó, al final del Siglo XIX y principios del XX, a Europa Oriental y del Sur.

Los escandinavos comenzaron a llegar antes de la Guerra Civil y su número se incrementó con rapidez llegando a la culminación en la década de 1880. Con el descenso en el número de escandinavos, ingleses e irlandeses, hubo un aumento en el número

de italianos, polacos y otros procedentes de países del Sur y del Este de Europa, incluyendo contingentes de judíos, griegos, portugueses y rusos. [8]

Hasta 1862 se promulgaron dos leyes federales relacionadas con la inmigración, aunque de manera indirecta. La Ley Coolie prohibía a los norteamericanos que sostuvieran transacciones comerciales en "coolies" entre China y la Indias Occidentales. La Ley Homestead, promulgada el mismo año, proporcionó a aquellos inmigrantes que habían expresado su intención de convertirse en ciudadanos, el derecho de adquirir propiedades dentro de tierras nacionales. [9]

La inmigración a los Estados Unidos hasta 1864, no estuvo sujeta a ningún tipo de restricciones por parte del Estado Norteamericano. Sin embargo en ese año, y como consecuencia de los problemas políticos que ya presagiaban la Guerra Civil, el gobierno federal consideraba un peligro el que los Estados sureños llegaran a tener un control mayor sobre los territorios del oeste mediante la colonización de esas tierras, por lo que crea la primera Agencia de Inmigración bajo la dirección del Departamento de Estado.

La agencia se establece en Nueva York, principal punto de arribo de los inmigrantes, y tiene como objetivo procurar la transportación de los recién llegados hacia las zonas del interior, donde su presencia constituiría una barrera más para la penetración de sistemas de trabajo basados en el esclavismo. No obstante, la guerra no permite el funcionamiento de dicha agencia más de cuatro años, luego de los cuales es cerrada

definitivamente. La importancia de este hecho consiste en que se darían dos precedentes que, a la fecha, constituyen piedras angulares de la política de inmigración de los Estados Unidos. el primero es el relativo al control federal que sobre la inmigración ejerce el Estado norteamericano y cuyo punto inicial fue la creación de dicha agencia. En segundo término destaca que la inmigración empieza a ser regulada y manejada políticamente de acuerdo a las necesidades tanto internas como externas que el Estado define en determinado momento.

Al término de la Guerra Civil y en la medida que se normalizaban las actividades del país, el gobierno estadounidense continua sus esfuerzos para ejercer un mayor control sobre la inmigración. En 1875 el Congreso inicia una práctica que también forma parte fundamental de la política de inmigración y consiste en regular y limitar dicho fenómeno bajo normas de carácter étnico-morales, manejadas ambas por necesidades políticas. de forma tal que se prohíbe la entrada de convictos y prostitutas al país, exclusiones que se irán alargando paulatinamente, negando la entrada tanto a extranjeros con propósitos inmorales y a ciertos grupos étnicos como a quienes profesaban credos políticos inaceptables para el gobierno. [10]

Un año después, las autoridades federales mediante una resolución de la Suprema Corte, determinaron que las leyes de inmigración deberían ser creadas y controladas por el Congreso, y declaraban como inconstitucionales las disposiciones que sobre el particular tenían los Estados de Louisiana, Nueva York y California. Seis años más tarde, 1882 se promulgó la primera ley de carácter federal sobre inmigración, que buscaba controlar

dicho fenómeno y distribuirlo en las zonas del país donde fuera necesaria su fuerza de trabajo. De esta manera la nación continuaba su crecimiento económico aprovechando la capacidad productiva proveniente del extranjero.

La distribución de inmigrantes se realizó bajo la dirección del Departamento del Tesoro, y se estableció el cobro de 50 ctvs. a cada inmigrante a fin de subsidiar los gastos de dicha supervisión. Esta ley también aumentaba las disposiciones para extranjeros no aceptables. Cabe señalar que la ley únicamente se aplicaba a quienes arribaban por vía marítima. Asimismo, debido a presiones racistas de sectores conservadores de la población, se prohibía mediante otra ley, la entrada de chinos. La promulgación de esta ley, es importante, para México dado que los trabajadores nacionales comenzaron a desempeñar las labores que tradicionalmente venían realizando los inmigrantes asiáticos en el suroeste de los Estados Unidos.

En ese año, otra ley prohibió importar trabajadores bajo contrato que no hubieran realizado un servicio al país y, mediante otra ley promulgada en 1887, el Secretario del Tesoro adquiere facultades para deportar a aquellos trabajadores que no cumplieran lo establecido en la ley de 1875. Sin embargo, dado que no existían controles fronterizos, ni sistemas de inspección, dichas leyes fueron prácticamente inaplicables en la realidad, iniciándose así la tradición de los trabajadores indocumentados en los Estados Unidos.

De esta manera terminó la primera etapa dentro del desar-

rollo y surgimiento de una política de inmigración, en la que se establecieron los patrones básicos bajo los cuales se guiaría, hasta la fecha, el gobierno norteamericano para determinar los contenidos y formas que su política tendrá y que se basan en aprovechar a la inmigración como un medio para obtener mano de obra barata; de regularla bajo criterios políticos aplicando legislaciones de carácter racista y morales, así como haciendo de su práctica un asunto eminentemente federal. Durante este periodo de 1821 a 1890, se calcula que ingresaron al país aproximadamente 15 millones de inmigrantes en su mayoría europeos, los que posibilitaron y sentaron las bases del futuro poderío de la nación.

En 1891, los esfuerzos del gobierno tendientes a ejercer un control absoluto sobre la inmigración se convierten en una realidad, mediante la promulgación de una ley migratoria, que fue el resultado de los trabajos realizados por una Comisión Especial de Senadores y Diputados. Las conclusiones de la Comisión señalaban que tanto la Ley de 1882, como la referente a los trabajadores bajo contrato eran sistemáticamente violadas y ello se debía a la división de la autoridad que existía para vigilar su cumplimiento. De esta manera la ley de inmigración de 1891, estableció un completo y definitivo control por parte del gobierno federal, al crear la Oficina del Superintendente de Inmigración, en la cual se manejaría todo lo relacionado a la materia, excepto la ley de exclusión de chinos. [11]

Asimismo, esta ley codificó todas las disposiciones anteriores sobre inmigración, proponía mecanismos más completos para la inspección y deportación, imponía regulaciones a la

inmigración por tierra y extendía las exclusiones de extranjeros.

La Oficina de Inmigración constituyó el primer antecedente directo de lo que más tarde sería el SIN. Esta oficina estuvo bajo la autoridad del Departamento del Tesoro e inició sus labores el 12 de Julio de 1891. también se le encomendó llevar estadísticas sobre deportación e inmigración. Para realizar las inspecciones se establecieron 24 estaciones de inspección en los puertos marítimos de entrada y en las fronteras con México y Canadá; quedando así atrás la época de libre paso para ingresar a Estados Unidos por vía terrestre.

En 1895, una ley estableció el cambio de denominación de la oficina, por lo que deja de ser Superintendente de Inmigración, y pasa a llamarse Comisionado de Inmigración. De esta forma, se delega a la Oficina el manejo de las leyes sobre trabajadores extranjeros, que supervisaba directamente el Secretario del Tesoro. En 1900, la Oficina pasa a ser responsable de las leyes de exclusión de chinos, con lo cual su control sobre la inmigración es absoluto.

Durante el periodo de 1891-1907, el Comisionado a través de sus reportes anuales señaló los siguientes problemas detectados por su oficina:

- Necesidad de separar las funciones de Aduana y las de Inmigración.
- Solicitó mayores recursos para poder distribuir a los inmigrantes a zonas del país en donde es requerido su trabajo.

- Propuso elaborar un reporte sobre cada extranjero admitido.
- Elaborar mejores estadísticas sobre la entrada de inmigrantes.

En este lapso inicial de la Oficina de Inmigración, la entrada de extranjeros al país continuó en proporciones altas, entre 1892 y 1902 llegaron poco más de 4 millones, estableciéndose la mayoría en los Estados de Nueva York, Pennsylvania, Massachusetts, New Jersey e Illinois, mientras que la oficina resaltaba que en los Estados del sur, era donde se les necesitaba con mayor urgencia.

Por lo que respecta a Mexico, en esta etapa se empiezan a desarrollar dos procesos sociales importantes, por una parte la población mexicana que paso a formar parte de los Estados Unidos como resultado de la Guerra con ese país en 1847, fue sujeta de persecuciones y despojo de sus propiedades.

Por otra parte, se inicia de manera constante la emigración de mexicanos en busca de trabajo a los Estados Unidos, como consecuencia de la necesidad de mano de obra que contribuya al espectacular desarrollo que el suroeste norteamericano comienza. El trabajador mexicano es contratado para laborar en la construcción, agricultura, minería y en las vías del ferrocarril. Según datos de la Oficina del Censo de los Estados Unidos, en 1800 había 68,399 mexicanos, cifra que en 1900 llegó a 103,393. Es importante hacer notar que desde entonces se da un fenómeno que a la fecha persiste y, es el de que la mayoría de los trabajadores, provienen de la región norte-centro del país. [12]

En 1894, como consecuencia de la ley sobre trabajadores bajo

contrato, se les negó a los mexicanos el derecho a laborar en los ferrocarriles, lo que originó el primer "enfrentamiento" entre las autoridades migratorias estadounidenses y trabajadores mexicanos.

A partir de 1903, al Oficina de Inmigración sufrió cambios importantes, entre los que destacaron los siguientes:

- Se creó el Departamento de Comercio y Labor, al cual pasó la Oficina en 1903.
- Una Comisión Presidencial estableció que las funciones de inmigración y naturalización debían ser llevadas por una misma agencia federal, con lo cual el Congreso mediante la ley 34 Stat 596, creó la Oficina de Inmigración y Naturalización en 1906.

Las funciones de la división de naturalización serían las siguientes :

- Llevar el registro de los expedientes de naturalización.
- El control de las formas para solicitar la naturalización.
- Se fijaron cuotas uniformes para la entrada de inmigrantes y su naturalización.

La división de naturalización sería la responsable de la ob-

servancia de los estatutos de naturalización, pero el trabajo operativo referente al proceso y otorgamiento de la naturalización quedaba supeditado al Departamento de Justicia.

Entre 1903 y 1906, la emigración mexicana se incrementó como resultado de los problemas económicos y políticos por los que atravesaba el país y la cantidad de mexicanos que había en los Estados Unidos en 1900 aumentó de 103,393 a 221,915 en 1910. [13]

La Oficina de Inmigración y Naturalización, en sus reportes anuales destacaba los siguientes problemas:

- Inmigración

La percepción de que las cualidades físicas y mentales de los inmigrantes se deterioraban en comparación con los años anteriores.

El lograr una mejor distribución geográfica de los inmigrantes.

Obtener un mayor control de las fronteras terrestres para evitar la inmigración ilegal y la entrada de chinos.

En 1904 el Comisionado asignó un pequeño número de inspectores - no mayor de 75 - para vigilar la frontera con México, ya que según la Oficina la cantidad de entradas ilegales se incrementaba de manera alarmante.

#### - Naturalización

La falta de uniformidad en los procesos de naturalización efectuados por las Cortes estatales.

La lentitud de los abogados del Departamento de Justicia para investigar las solicitudes.

Todo esto dió pie a la promulgación de la Ley 1907 que excluyó a personas con defectos físicos y/o mentales, tuberculosos, menores sin padres y convictos por crímenes morales. [14]

Hasta 1909, la Oficina de Inmigración y Naturalización venía funcionando con fondos provenientes de las recaudaciones que por concepto de entrada al país pagaban los inmigrantes que entraban por mar. En ese año dichas recaudaciones fueron transferidas al Departamento del Tesoro y la Oficina dependerá en lo sucesivo, de asignaciones anuales por parte del gobierno federal.

Durante las dos primeras décadas del siglo actual, la Oficina de Inmigración, al igual que el resto de la sociedad norteamericana, fueron objeto de condiciones de crecimiento y desarrollo económico acelerados. El desarrollo industrial y el cada vez más dinámico proceso agrícola, requieren de la mano de obra barata para hacer más rentable las inversiones de capital. Una vez más la inmigración permite a los Estados Unidos, contar con el trabajador que hiciera todo esto posible.

El aspecto laboral íntimamente ligado a la inmigración fue, en gran medida regulado por el Departamento de Comercio y Trabajo, a través de la Oficina de Inmigración y Naturalización, hecho que marcó una característica fundamental y típica del SIN y, que consistió en ser una agencia federal al servicio de las diversas dependencias federales, una especie de comodín, que será removido de un Área administrativa a otra según sea el momento político-económico de los Estados Unidos, y por lo tanto su política e intereses sobre la inmigración y los procesos de naturalización estará regulada por las necesidades concretas de la dependencia bajo la cual actué en ese momento.

Confirmando esta característica, en 1919, el Departamento de Comercio y Trabajo desaparece y se crean dos departamentos autónomos, la Oficina de Inmigración y Naturalización pasa al Departamento del Trabajo y se estructura de manera que funcionen dos secciones: la de inmigración y la de naturalización.

Durante toda esa década, la temática sobre la inmigración constituyó un asunto de debate dentro del Congreso y el Ejecutivo del país, así en 1911, la Comisión Dillingham creada para analizar los problemas sobre inmigración, recomendó medidas tales como:

- Limitar y establecer cuotas según origen racial.
- Hacer una extensión de los motivos de exclusión.
- Tomar en cuenta la "asimilación racial" como un factor dentro de la selección de inmigrantes.

Todas estas consideraciones de tipo racial y selectivo, en el fondo obedecían a problemas de índole político. Las inquietudes sobre la pureza de la raza, llevan al Congreso la más importante iniciativa de ley restrictiva, misma que es promulgada en 1917. esta Ley codificó todos los estatutos anteriores sobre exclusión de inmigrantes y derogó todas las incongruencias de las leyes previas, añadiendo las categorías de inadmisibles a aquellos inmigrantes analfabetas, personas de "constitución psicopática inferior", hombres y mujeres llegados a Estados Unidos con objetivos inmorales, alcohólicos crónicos, polizones, vagos y personas que hubieran sufrido previamente un ataque de locura. [16]

La ley de 1917 dejó sentadas nuevas restricciones al declarar inadmisibles a personas de ciertas zonas de China, toda India, Persia, Birmania, Siam y los Estados Malayos, parte de Rusia, de Arabia, de Afganistán, la mayor parte de las Islas de Polinesia y las Islas de la India Oriental. La ley delimitó una sección geográfica llamada zona prohibida y descrita por grados de latitud y longitud.

El objetivo del estatuto de zonas prohibidas fue principalmente la entrada de Hindúes a los Estados Unidos y hacer más completa la exclusión de los asiáticos. La ley también estipuló cambios radicales al solicitar la deportación después de un amplio conjunto de casos, y al requerir una prueba de alfabetismo, de la cual fueron excluidos los inmigrantes mexicanos por presiones de empresarios agrícolas.

En los últimos meses de la Primera Guerra Mundial, se promulgaron dos leyes aparentemente destinadas a tratar las situaciones emanadas de la emergencia bélica y los acontecimientos políticos del inmigrante. La primera autorizó el presidente para controlar la salida y entrada tanto de ciudadanos como de inmigrantes en tiempo de guerra o de emergencia nacional; la segunda autorizó controles más estrictos sobre la entrada, apoyando la exclusión o deportación de anarquistas y otros extranjeros políticamente indeseables que abogaran por teorías radicales. Esta última constituyó hasta su corrección e incorporación en la Ley sobre control de actividades subversivas de 1950, la ley básica que gobernó la exclusión y deportación de inmigrantes considerados peligrosos para la seguridad nacional.

En 1920, se aprobó una Ley para la deportación de "inmigrantes enemigos" e "inmigrantes convictos" por la violación o conspiración, por infringir varias leyes de guerra enumeradas en la misma. El acta estipulaba que las deportaciones se hicieran bajo la autoridad del Departamento de Trabajo, de acuerdo a la Ley de 1917. En este mismo año, dicha ley se enmendó para estimular la admisión de algunos analfabetas por solicitud de algunos ciudadanos norteamericanos que habían servido en las fuerzas armadas durante la Primera Guerra Mundial.

Como resultado de acalorados e intensos debates, surgió la primera ley que limitó cuantitativamente la inmigración; esta ley fue promovida y aprobada por el Presidente Warren G. Harding en 1921. Bajo esta "Ley de Cuotas" el número de inmigrantes de cualquier nacionalidad a los Estados Unidos se limitó al 3 % del total de personas nacidas en el extranjero -una nacionalidad

especifica - que estuvieran viviendo en los Estados Unidos desde 1910. Tal cifra se tradujo en un total de 357,803 inmigrantes a los cuales se les permitiría la entrada anualmente. De esta cifra total, 197,603 plazas en la cuota se reservaban para inmigrantes de Europa del Norte y Occidental, mientras que 155,585 fueron para Europa del Sur y del Oriente. En un principio se pensó que esta ley expiraría el 30 de Junio de 1922, pero su vigencia se prolongó hasta 1924, en que fue sustituida por la segunda "Ley de Cuotas". La Ley de cuotas de 1921 no incluía al continente americano.

En ese mismo año la Oficina de Inmigración y Naturalización se dividió en tres áreas: Area judicial, que incluía la Dirección de Averiguaciones Especiales y la de Revisión, encargadas ambas de determinar el estatus de los extranjeros, así como de instruir sobre la deportación de extranjeros detenidos por faltas a la ley, cualquier ley y también dedicadas a revisar los casos de apelación en procesos de exclusión.

Area operativa, realizaba el trabajo directo con los extranjeros determinando su admisión, deportación y exclusión. Estaba dividida en 35 puertos que cubrían las fronteras de Canadá, México, Alaska, Hawaii, Puerto Rico y una Oficina de Asuntos Chinos en Nueva York.

Oficina Técnico-Administrativa, se encargaba de las funciones administrativas y de recopilación de estadísticas.

En su reporte de 1922, El Comisionado señalaba que con motivo de la Ley de Cuotas se creaban nuevos problemas y se

reproducían otros ya existentes:

- Bajo la ley de Cuotas una nacionalidad podía agotar su cuota en cinco meses.
- La inmigración mexicana no sujeta a cuota aumentaba considerablemente y además era en su mayoría ilegal, debido a la exclusión sobre analfabetas y a la necesidad de pasaporte.
- Crecimiento de la "Industria de Contrabandistas de Ilegales", especialmente para introducir europeos tanto por la frontera con Canadá como con México.

Al continuar los debates que motivaron la promulgación de la Ley de Cuotas de 1921, las exigencias para limitar aún más la inmigración aumentaron en lugar de disminuir. Como resultado de esto se promulgó la Ley de 1924, incorporando al principio de "origen nacional" la exclusión de Japoneses, además de las razas orientales ya eliminadas de acuerdo a la legislación previa y, una nueva fórmula para el cómputo de la inmigración anual bajo cuotas y su distribución entre los diversos países del mundo.

Esta ley estipulaba también la necesidad de emitir visas de inmigración antes de entrar a los Estados Unidos. dicha Ley no fue la primera que admitió a ciertos extranjeros como inmigrantes "no sujetos a cuota", creando un régimen de excepción dirigido en realidad a la atracción de inmigrantes mexicanos dentro de la categoría de inmigrantes del hemisferio occidental.

La Ley de 1924 preveía las siguientes cuestiones:

- El número de inmigrantes se redujó al 2 % de la población residente en Estados Unidos según el Censo de 1890.
- No más del 10 % de la cuota anual podría ser utilizada por mes.
- Las cuotas serían establecidas por las Secretarías de Comercio, Trabajo y Estado.
- La Ley establecía tres clases de extranjeros: No inmigrantes, Inmigrantes no sujetos a cuota e Inmigrantes bajo cuota.

Después de la aprobación de la Ley de 1924, se creó la Patrulla Fronteriza de Inmigración. Los funcionarios de inmigración adquirieron el poder de arrestar sin orden de cateo a cualquier inmigrante que se le encontrara tratando de entrar o entrando ilegalmente a los Estados Unidos. La patrulla fronteriza inició actividades con un presupuesto de 1 millón de dólares, 450 hombres y con el objeto de prevenir las entradas ilegales por las fronteras con Canadá y México. El personal de la patrulla fronteriza se componía en su mayoría de reclutados provenientes del servicio de postas del ferrocarril, por lo que una parte considerable del personal era de ascendencia mexicana. [17]

A partir de 1924 la inmigración, como consecuencia de la Ley de cuotas y de los sistemas más rígidos de inspección empezó a

decrecer con lo cual el trabajo en la Oficina se encaminó más a la exclusión y deportación de extranjeros que hacia labores de revisión de inmigrantes. Entre las últimas medidas que tomó la oficina para prevenir la inmigración ilegal destacó el que, en 1926, la patrulla fronteriza es reorganizada y el personal aumentó de 450 a 805 hombres; durante el lapso de 1925 a 1933, la patrulla fronteriza detuvo a 152, 484 ilegales y a 2,878 introductores.

Otro elemento que coadyuvó a que los niveles de inmigración bajaran, fue el hecho de que en 1925 la inspección de inmigrantes en el exterior se inició en el Servicio Consular. Asimismo en 1927, 25 técnicos en inmigración fueron asignados a varias ciudades europeas, con lo que, según el Comisionado, el criterio para la admisión de inmigrantes varío.

Durante la década de los treinta, caracterizada por la depresión económica que se inició de manera violenta en 1929, los Estados Unidos comenzaron a ser menos receptivos hacia la inmigración, ya que los altos niveles de desempleo que se daban en el país determinaron que la opinión pública desatara campañas xenofóbicas que se tradujeron en legislaciones encaminadas a impedir la entrada de extranjeros así como a realizar deportaciones masivas tal como sucedió con la inmigración mexicana, tanto de carácter temporal al igual que con residentes legales o ilegales. [18]

En 1929, una ley dispuso que ingresar ilegalmente al país era una ofensa criminal y los detenidos quedaban sujetos a un

proceso penal. Igualmente en 1931, se aprobó una ley que hizo más rígidos los procesos de deportación.

La profunda recesión que duró de 1929 a 1934, afectó a todos los sectores laborales de los Estados Unidos, pero tuvo consecuencias más graves dentro de los grupos étnicos minoritarios, tradicionalmente marginados y discriminados a lo largo de la historia estadounidense. Por aquel entonces se calculaba que habían en los Estados Unidos 641,00 personas mexicanas o de origen mexicano, las cuales trabajaban, en su mayoría en los sectores agrícola, minero y de servicios.

Hasta antes de la crisis, la fuerza de trabajo mexicana había constituido un factor básico para el desarrollo de la economía norteamericana. En 1909 el 17.1 % de la fuerza de trabajo de los ferrocarriles fue mexicana, para 1929 ascendió al 59.5 % .

Sin embargo la depresión provocó que miles de trabajadores mexicanos se quedaran sin empleo y fueran víctimas de maltrato y vejaciones, debido a que el gobierno norteamericano, para ocultar las verdaderas causas del problema, propagó el rumor de que los mexicanos eran la causa del desempleo. En California se promulgó una Ley que prohibía dar empleo a extranjeros, por lo que muchos México-norteamericanos quedaron cesantes, aún cuando eran ciudadanos estadounidenses, ya que sólo por su aspecto eran rechazados.

En 1933, por medio de una Orden Ejecutiva se crea el SIN, a partir de la unificación de las Oficinas Inmigración y

Naturalización, y el nuevo organismo continuó bajo la dirección del Departamento de Estado. La decisión resultó de las repetidas ocasiones en que la oficina de inmigración manifestó que los procesos de naturalización se hicieran más severos y se estandarizaran. A raíz de la unificación, el SIN realizó una investigación para conocer las diversas prácticas que sobre naturalización se realizaban encontrando lo siguiente:

- Que existían diferencias sustanciales entre los Jueces.
- Que las peticiones de naturalización eran negadas por razones insignificantes, y que en algunos casos se otorgaban inapropiadamente.
- Que los cuestionarios para solicitudes no eran uniformes.
- Que las investigaciones sobre el carácter de los peticionarios eran inadecuadas.

Todo esto dió como resultado que se concediera la oportunidad de juicio a las peticiones rechazadas y, en lo sucesivo, los cuestionarios e investigaciones se basarían en verificar el conocimiento, entendimiento y aceptación de los principios gubernamentales.

En el aspecto administrativo el SIN inició sus operaciones con una reducción en su presupuesto, lo que ocasionó un recorte de personal, principalmente en el área operativa. Para 1934, se formó un Comité, que estudió la situación sobre inmigración y naturalización, resultando de esto reformas administrativas tales

como:

- Prolongar el tiempo permitido para visitar el país a un año.
- Eliminar ciertas formalidades en la petición de Visa.
- Reducir la fianza para estudiantes extranjeros.
- Corregir los procedimientos de deportación, evitando arrestos sin autorización escrita y se crearon los centros de detención.

Durante los años previos a la Segunda Guerra Mundial, el SIN se encaminó a realizar labores de seguridad nacional, que ya hacían ver su próximo cambio al Departamento de Justicia, lo que sucedió en 1940. En este lapso la inmigración siguió decreciendo, mientras que las peticiones de naturalización aumentaban debido a que se prefería contratar a nacionales; lo cual dió lugar a una investigación sobre el SIN, ya que desde 1933 se venían originando fraudes. En 1938, 1,600 naturalizaciones fraudulentas, dieron lugar a 423 arrestos y 83 deportaciones, 200 casos se cancelaron y 29 agentes fueron arrestados.

Por lo respecta a las funciones de inmigración, éstas se encaminaron a inspeccionar e identificar a cada persona, fuese ciudadano o no que entrara al país por un puerto legal, así como prevenir la entrada de extranjeros por lugares no autorizados; asimismo, las deportaciones bajaron debido a que:

- Muchos países no aceptaban a los deportados.
- Por la negativa de los extranjeros a proporcionar su lugar de origen.

En este momento, el SIN se quejó de los bajos sueldos, especialmente los de la patrulla fronteriza.

En el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, el SIN como ya se mencionó fue trasladado al Departamento de Justicia y allí sus funciones se centraron básicamente hacia actividades de seguridad nacional, tal como se desprende del reporte anual de 1942, que destacaba como funciones primordiales las siguientes:

- Examinar a cualquier persona que deseara entrar al país.
- Prevenir las entradas ilegales.
- Acelerar la salida de ilegales.
- Examinar las peticiones de naturalización.
- Localizar y registrar a los extranjeros residentes.

Para la realización de este último punto, se creó una División de Investigación. Asimismo, en ese lapso el SIN se encargó de realizar una labor de tipo eminentemente militar, que consistió en internar, poner libre bajo palabra y deportar extranjeros provenientes de países enemigos. A este respecto, cabe

señalar las vejaciones que sufrió la colonia japonesa durante la Guerra. [19]

Las actividades del SIN dieron lugar a un incremento en el número de su personal. En 1940, la patrulla fronteriza recibió un subsidio de 2 millones de dólares, destinado al aumento de personal y equipo, por lo que permitió duplicar sus recursos humanos. Igualmente se incorporaron 200 inspectores de inmigración, 150 examinadores de naturalización y 120 guardias; el personal administrativo también se elevó. En conjunto el personal creció de 4,000 elementos en 1940 a 8,500 en 1942.

Todas las actividades del SIN fueron el resultado de diversas leyes que se promulgaron en esa época. La Ley de Registro de Inmigrantes fue promovida en 1940, para combatir la sedición y la subversión.

Esta ley disponía el registro y archivo de las huellas digitales de todos los inmigrantes y enmendaba la ley de 1917, al incluir la cláusula de deportación adicional que contemplaba a inmigrantes convictos por contrabando y a aquellos que colaboraban en la entrada ilegal de otros inmigrantes. Mientras tanto, las caóticas condiciones que prevalecieron en todo el mundo durante la Segunda Guerra ocasionaron una caída drástica de la inmigración.

Una nueva Ley de Nacionalidad es promulgada, en la que se revisan y codifican las disposiciones para naturalizarse y expatriarse. En 1941 se amplían las previsiones de la Ley de 1917, en cuanto a otorgar poder al Presidente para restringir la

entrada y salida de personas desde Estados Unidos.

La primera de una serie de medidas legislativas con respecto a la remoción de barreras raciales para la inmigración y naturalización de inmigrantes se redactó en 1943, cuando el Congreso rechazó varios proyectos de ley que excluían a los chinos. Medida de un claro matiz político, dado que Estados Unidos combatió en China contra los japoneses.

Por lo que respecta a la inmigración mexicana, esta sigue aportando su fuerza de trabajo al desarrollo de los Estados Unidos, y a la contienda bélica, pero por primera vez, al menos en el papel, fue sujeta de derechos que evitaban los maltratos y se le garantizaba salarios acordes a las leyes laborales de ese país. Esto resultó posible debido a que Estados Unidos, al ingresar a la guerra sufrió una merma de trabajo disponible, lo cual dió lugar al Tratado entre ese país y México, para importar trabajadores, mismos que se incorporaron a la actividad agrícola principalmente, mediante acuerdos respectivos firmados en 1942 y 1943. [20]

A medida que se acercaba el fin de la guerra, el SIN se reorganizó por lo que sus actividades especiales durante el conflicto bélico fueron desapareciendo o bien pasaron a un segundo plano. En 1944, las divisiones para Inspección Especial y la de Registro de Extranjeros fueron suprimidas.

La inmigración aumentó después de la Segunda Guerra, el primer movimiento en esta dirección fue el de las "novias de guerra" a quienes el Congreso concedió entrada especial en 1945.

Después surgió la ley de "prometidas a soldados rasos" de 1946.  
[21]

De más de 3 millones de inmigrantes que llegaron a Estados Unidos entre 1946 y 1959, aproximadamente 700,000 eran personas desplazadas y refugiados. Bajo la Ley de "Personas Desplazadas" de 1948, los inmigrantes se contaron dentro de cuotas. En virtud de que la cuota hubiera limitado el número de entradas, la Ley estipuló que las admisiones de ese tiempo se podían aceptar como parte de cuotas futuras.

La cantidad de personas desplazadas por la guerra pronto se infló con el arribó de refugiados provenientes de países socialistas, dentro del marco internacional de la "Guerra Fría". Mientras que aquellos individuos admitidos bajo la ley de "Personas Desplazadas" estaban sujetos a cuota, todos los refugiados admitidos bajo la legislación subsecuente promulgada en este periodo, entraron a los Estados Unidos gratuitamente.

El aumento en la inmigración fue respaldado por una serie de legislaciones que derogaban leyes discriminatorias, dado que los Estados Unidos habían adquirido compromisos políticos y morales con las naciones que actuaron como aliadas en la recién terminada guerra. De esta manera se promulgaron leyes que abolían el criterio racial para inmigración y se otorgó el privilegio de admisión a ese país a los Filipinos y personas pertenecientes a las razas originarias de la India, y quienes fueron declaradas elegibles para la naturalización.

Así como el número de inmigrantes fue el más alto en mucho

tiempo, las entradas ilegales resultaron las mayores en toda la historia del SIN, por lo que en el reporte anual se informó que la principal prioridad de SIN consistió en evitarlas y expulsar a los extranjeros ilegales. Durante 1947-1948, se menciona que la mayoría de aprehensiones de ilegales correspondieron a mexicanos. [22]

Otra medida legislativa importante fue la Ley de Seguridad Interna de 1950, derivada de la Guerra de Corea y la llamada "Guerra Fria"; con lo cual la política de inmigración añadió de manera significativa otro elemento fundamental para su elaboración y aplicación: el concepto de Seguridad Interna o Nacional.

De esta manera la ley establecía que quien perteneciera a partidos comunistas o similares, era sujeto de exclusión y/o deportación. Se requería un reporte anual sobre el domicilio a todos los extranjeros y disponía que leer y escribir el inglés era un requisito indispensable para obtener la naturalización; esto dió lugar a la denominada caza de brujas o "McCartismo".

En este contexto el SIN señalaba que durante 1951-1952 su tarea principal consistió en labores de investigación, de las cuales se destacaba la siguiente actividad: la expulsión y/o desnaturalización de extranjeros conectados con partidos comunistas.

Lo anterior se debió a que el Congreso determinó que la actividad comunista se efectuaba en Estados Unidos a través de agentes extranjeros, por lo que la lucha en contra del comunismo

era, en gran medida, un problema de inmigración. [23]

Durante los años posteriores a la guerra, el Programa de Trabajadores Importados siguió vigente, por lo que la entrada de trabajadores mexicanos continuó, y aún aumentó en este periodo. En 1950 se creó la Comisión Presidencial sobre Trabajadores Migratorios, en la que se recomendó que la supervisión de estos programas debería recaer en el SIN, ya que en esa fecha era el Departamento del Trabajo el responsable, y el SIN únicamente se encargaba del aspecto migratorio. [24]

Entre 1946 y 1952, el Comisionado del SIN expresó que el personal del Servicio tenía los siguientes problemas:

- Reincorporación y clasificación de los veteranos de guerra.
- Escasez de inspectores de inmigración.
- Despido de personal a causa de la falta de recursos financieros.
- Falta de alojamiento y equipo para el personal.

Parte de esto se solucionó con la promulgación de la Ley de Seguridad Interna, ya que se contrataron 2,533 elementos, además de que una ley laboral les otorgo el pago de horas extras en jornadas dominicales y días festivos.

La siguiente medida importante en cuanto al tema de la

Inmigración es la Ley de Inmigración y Nacionalidad "McCarran-Walter Act", promulgada el 27 de Junio de 1952; pasando sobre el veto del Presidente Trumann. La ley fue diseñada tanto para dejar sin efecto la mayor parte de las leyes existentes hasta entonces sobre inmigración, como para constituir una revisión y codificación completa de tales leyes. Esta ley causó una profunda división dentro del ámbito político norteamericano. [25]

El origen de la Ley de Inmigración y Nacionalidad, se remonta a 1947, cuando se forma un Comité Senatorial Judicial encargado de realizar un estudio sobre la política de inmigración. este estudio se prolongó por dos años y medio, dando como resultado en 1950, un reporte titulado "El Sistema de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos", el cual con modificaciones mínimas, fue aprobado por la Cámara de Representantes por 206 votos a favor y 68 en contra, por aclamación del Senado bajo la forma de Ley pública.

Como se mencionó, La Ley McCarran-Walter fue aprobada por encima del veto presidencial. La negativa del Ejecutivo para apoyar esta Ley, se encontraba en consideraciones de tipo político e ideológico y respondían a las necesidades y compromisos que los Estados Unidos habían adquirido a raíz de su "triumfo" en la guerra.

En una crítica a esta ley, Trumann escribió "Hoy nos estamos protegiendo tal como lo hacíamos en 1924, en contra de ser invadidos por inmigrantes de Europa Oriental. esto es fantástico, las naciones de esa región han caído bajo el totalitarismo comunista y por lo tanto, silenciados y aislados con bardas de

alambre y campos minados, quien pase sus fronteras lo hace a riesgo de su vida. Hoy por el contrario, queremos tenderles una mano amiga a quienes han podido escapar del barbarismo, pero el proyecto de Ley lo impide". [26]

La posición de Trumann era correcta, los tiempos habían cambiado y los criterios basados en razonamientos de tipo étnico ya no correspondían a la realidad del momento; a pesar de su derrota, Trumann creó a raíz de la aprobación de la Ley, un Comité encargado de vigilar y evaluar los resultados de la aplicación de esta Ley, lo que trajo como consecuencia que algunos años después desapareciera de la Ley, el sistema de origen nacional que se contraponía a los intereses que los Estados Unidos perseguían en su política exterior.

Con la Ley de 1952, el total de cuotas permaneció sustancialmente igual que bajo las leyes previas; no obstante, el primer 50 % de la cuota procedente de cualquier parte del mundo se dispuso bajo solicitud, para ciertas personas altamente calificadas o educadas cuya inmigración beneficiaría a los intereses económicos y culturales de Estados Unidos; el restante 50 % se dispuso bajo solicitud para parientes cercanos identificados de ciudadanos de los Estados Unidos o admitidos legalmente. Sólo en caso de que estos grupos preferenciales no agotaran una cuota particular, podía existir la inmigración tramitada por individuos no comprendidos en los dos anteriores rubros.

Otras disposiciones importantes de esta ley fueron:

- Eliminó la discriminación sexual con respecto a la inmigración.
- Fijó un límite de uso de la cuota gubernamental para personas provenientes de colonias o áreas dependientes de los Estados Unidos.
- Aumentó de mayores controles para los procesos de exclusión y deportación.
- Creación de una convertibilidad de estatus de no inmigrante a residente permanente.
- Mayores garantías judiciales para los casos de deportación.
- El otorgamiento de cuotas a los inmigrantes provenientes del continente asiático.

Asimismo, esta ley contenía provisiones destinadas a satisfacer objetivos de seguridad nacional. como es sabido, durante los cincuentas la "Guerra Fria" provocó cambios políticos y una lucha por la hegemonía mundial a nivel económico e ideológico. de tal forma, la ley de 1952 continua investigando, persiguiendo y expulsando a toda persona que se le considerará una amenaza para la seguridad del país; dentro de este contexto el SIN siguió teniendo una destacada labor.

Los estatutos de la Ley de 1952 según los cuales se podía

## **ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA**

elaborar un registro de entrada legal cuando este no existiera con anterioridad, fueron enmendados en 1958. Estas enmiendas adelantaron la fecha de entrada a partir de la cual el inmigrante debía tener como residencia continua antes del 28 de junio de 1940, para poder obtener su residencia permanente.

La ley de 1952 es también la primera que contempla medidas legales para detener la afluencia de inmigrantes sin documentos en orden. Se estableció en ella que el dar asistencia, propiciar la entrada y permanencia de indocumentados en territorio estadounidense, constituía un acto ilegal. Sin embargo, como una concesión a los intereses de los empresarios del Estado de Texas, se incluyó la famosa cláusula "Texas proviso". Esta enmienda consignó específicamente, que la contratación de un ilegal, así como los servicios relacionados con ella, casa, transporte y alimento, no se consideraban como dar "asistencia o propiciar" su presencia en el país y, por lo tanto, no constituía un delito cometido por el empresario. [27]

Por lo que respecta al SIN, la ley de 1952 va ser la causa de una reorganización profunda dentro de sus estructuras administrativas y operativas, por lo que en 1955, se producen los siguientes cambios:

- Se establecen cuatro oficinas regionales con autonomía en cuanto a las actividades de campo.
- La oficina central se dedicó a trabajar fundamentalmente, sobre el programa global del SIN, así como a investigar y proponer medidas sobre la política general de inmigración.

- Se eliminan 22 oficinas fronterizas y se reubican de acuerdo a las fronteras estatales.
- Se crea una División de Seguridad e Inspección de Campo, con tres ramas:

a).- Rama de Inspección.

b).- Rama de Seguridad.

c).- Rama de Inteligencia, la cual recaba información para la C.I.A., F.B.I. y otras agencias de seguridad, acerca de los extranjeros residentes y temporales en el país.

Esta última inicio funciones en 1956.

Igualmente se reorganizó la patrulla fronteriza, la cual en 1954 llevó a cabo la "Operación Wetback", en contra de indocumentados mexicanos principalmente, que ingresaban al país fuera del Programa Bracero. [28]

La patrulla fronteriza conformó una pequeña fuerza móvil, que junto con la creación de cuatro oficinas regionales y sólo un comando actuante sobre ella, en lugar de los tres anteriores, incrementaron la aprehensión y deportación de trabajadores indocumentados.

Finalmente el personal del SIN, es disminuido de 7,100 a

6,637 elementos en 1955, con motivo de la reorganización descrita y del uso de métodos más modernos y de equipo de campo sofisticado.

Las ideas y propósitos de la administración Trumann, fueron silenciados por algunos años, pero como representaban los intereses de un amplio sector y además poderoso, de la sociedad norteamericana, años más tarde se impusieron. Para lograr esto la Comisión Presidencial sobre Inmigración y Naturalización, jugó un papel determinante, puesto que abonó el terreno para las reformas posteriores y para abrir el sistema de elección basado en los orígenes nacionales.

Esta Comisión sugirió la utilización de un sistema selectivo para la inmigración de siete categorías preferenciales que dieron prioridad a los extranjeros familiares de ciudadanos norteamericanos o inmigrantes legales, a refugiados políticos y a extranjeros con intenciones de trabajar en el país, cuyo grado de calificación fuera necesario o benéfico al país.

Asimismo, se recomendaban enmiendas para procesos de deportación, seguridad, procesos sobre audiencias y cambios administrativos para el SIN.

A efecto de lograr este cambio de enfoque en cuanto a la actividad del legislativo norteamericano, coincidieron cuestiones de tipo interno, así como lo referente a la posición de Estados Unidos en el contexto internacional, su liderazgo como potencia principal del "mundo libre"; le impuso una serie de compromisos con países de casi todo el planeta: por lo que las doctrinas de

tipo étnico o racistas en cuanto a la inmigración se refiere, ya no satisfacían las necesidades políticas del país.

El sistema basado en los orígenes nacionales se interponía con los intereses políticos de los Estados Unidos, La lucha Este-Oeste enfrentaba al "mundo libre" y al bloque socialista por encima de razas. La actitud de Estados Unidos al dar refugio a quienes procedían de regímenes contrarios a ese país, jugaba un papel central dentro de la ideología gubernamental.

Durante la década de los setenta, surgen cambios según los cuales se revisaron y a veces se modificaron sustancialmente las leyes migratorias. En 1960 la Ley sobre Justa Distribución de Refugiados, permitió a los Estados Unidos participar más en el reasentamiento de los refugiados. El 23 de mayo de 1962, el Presidente ordenó que se tomaran medidas para trasladar a los Estados Unidos a varios miles de chinos procedentes de Hong Kong, para aliviar las condiciones existentes en esa colonia, originadas por el flujo de personas que habían escapado de China Continental.

La legislación de mayor importancia con respecto a la inmigración a partir de la adopción de la ley de 1952, fue la Ley del 3 de octubre de 1965. el principal objetivo de esta ley fue abolir el sistema de cuotas sobre origen nacional que había estado vigente desde la ley de cuotas de 1924. [29]

Además de desaparecer el sistema de origen nacional, se altera el sistema de preferencias, de manera que estas se basaron ahora en la reunificación familiar y en las necesidades laborales

y políticas de los Estados Unidos.

Las enmiendas de 1965, establecieron una cuota anual para el Hemisferio Oriental de 170,000 con una cuota por país de 20,000. Estas visas se darían bajo un sistema preferencial de categorías.

Por primera vez en la historia de los Estados Unidos, la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1965, impuso restricciones cuantitativas a la inmigración procedente de los países del Hemisferio Occidental al establecer la cuota anual de 120,000 inmigrantes al año y, también, no más de 20,000 procedentes del mismo país, según modificación de 1976. [30]

En cuanto a las actividades del SIN, de 1966 a 1980 estas son diversas a continuación se resumen las principales:

- Inspección

El cambio en los sistemas de selección y preferencias se tradujo en una interminable labor para el SIN y, para reducir esa carga administrativa, el Servicio creó procedimientos nuevos tales como eliminar el volumen de trámites de entrada en aeropuertos.

En 1966 el SIN y el Departamento de Estado, crean un programa destinado a proporcionar trajetas a residentes mexicanos fronterizos para pasar como visitantes a los Estados Unidos. Se permitió a cualquier mexicano entrar a ese país únicamente con la mica y el pasaporte y en, ciertas ocasiones, sólo con el primer documento.

En 1968, al ganar un juicio, el SIN logra realizar en una sola inspección todo lo referente a salud, agricultura, aduanas e inmigración.

En 1972, se instituyó un sistema de dos paradas, inmigración y salud en una, y aduana y servicios de inspección agrícola en otra.

- Entradas Ilegales

Reconocimiento aéreo del surboste del país.

Llevar a los deportados mexicanos al interior de su país.

Control de áreas de extranjeros en el interior del país.

Uso de un sistema electrónico para detectar entradas ilegales en ambas fronteras.

A pesar de esto, las entradas ilegales constituían el problema mayor del SIN, lo cual le acarreó críticas tanto del aparato gubernamental norteamericano, como de la opinión pública. en audiencias del Congreso estadounidense durante los setentas, el SIN fue acusado de no poder cumplir con esa parte de su misión. Las razones más recurrentes para explicar esto, eran la falta de fondos y de personal, así como cargos de corrupción e ineficiencia administrativa y operativa.

- Naturalizaciones

A partir de 1965, la demanda para naturalizarse creció notablemente, para 1980 el rezago de naturalizaciones era mayor de 100,000.

Los procesos de naturalización se veían obstruidos en parte a la carga de trabajo y en parte a la ineficiencia y corrupción.

En 1977 se implementó la Oficina Modelo en Houston, a efecto de modernizar el proceso de clasificación de expedientes y los trámites de expedición de naturalizaciones.

La política de inmigración norteamericana adquiere, a partir de la década de los setentas, una particular connotación derivada de la crisis económica que atraviesa la sociedad estadounidense en los años de 1973 a 1975; a la creciente actividad organizadora de los trabajadores indocumentados en la defensa de sus derechos, al manipuleo de la opinión pública con respecto a la inmigración la cual es considerada como un peligro para la sociedad en su conjunto, llegando al extremo de considerar la conformación de un "Quebec hispanoparlante en el sudoeste de Estados Unidos" e incluso como una "amenaza a la seguridad nacional mayor que la postulada por la Unión Soviética". [31]

En tal sentido, pueden entenderse las diversas iniciativas al interior del gobierno norteamericano para tratar de detener el flujo migratorio. Desde 1972, con la propuesta de Ley del Diputado Peter Rodino, la aprobación de la Ley Kilberg que redujo desde 1976 la cuota de visas para los mexicanos, la propuesta del Presidente Carter en 1977, la construcción del "muro de la Lorti-

lla" en la frontera en 1978, las propuestas de la Comision Selecta sobre Politicas de Inmigracion y Refugiados, el consiguiente Plan Reagan y los subsecuentes proyectos de la Ley Simpson- Mazzolli y la finalmente aprobada ley Simpson-Rodino.

Dentro de este contexto, para los ochentas las actividades del SIN se recrudecen y, particularmente con el arribo del Presidente Ronald Reagan al poder, a la puesta en marcha del llamado programa "Reaganomic" encaminado a resolver la crisis economica estadounidense.

La administracion Reagan contempla la existencia de mas oficiales y el fortalecimiento de los medios de vigilancia del SIN y tambien la reduccion presupuestal para los procedimientos de adjudicacion de residencia y nacionalidad, las audiencias sobre deportaciones y los servicios juridicos.

Por otra parte, y dentro del llamado Plan Reagan, se manifiesta el endurecimiento de la politica migratoria al considerar otorgar al presidente "nuevos poderes amplios de emergencia, para hacer frente a la inmigracion masiva de extranjeros ilegales", e incluso el gobierno anuncio que detendria barcos en alta mar si sospechaban que transportaban personas indocumentadas a las costas norteamericanas.

Las redadas se intensificaron y el SIN efectuo registros en centros de trabajo, automoviles, abordó de autobuses y zonas donde residian "indocumentados. Lo anterior trajo como consecuencia que en enero de 1982, un Juez Federal de Chicago emitiera una decision en el sentido de que el SIN no pudiera rodear o ingresar

a fabricas y residencias para acosar, detener o interrogar por la fuerza a cualquier persona de "apariencia hispanica"; no obstante lo anterior, meses despues de esta decision, el gobierno llevo a cabo la "Operacion Empleo". [32]

A lo largo de la administracion Reagan, el presupuesto del SIN se incremento sustancialmente a efecto de "contener la inmigracion indocumentada", las deportaciones fueron en aumento, correspondiendo un 95 % del total de los detenidos a personas de origen mexicano, segun datos de esa institucion. [33]

La caracteristica de la politica migratoria norteamericana, en la decada de los setentas y los primeros años de los ochentas, puede resumirse como discriminatoria con claros matices xenofobicos y racistas debido a los factores ya señalados y que influyeron determinadamente en su formulación.

## 2.2 PROPUESTAS DE REFORMA A LA LEY DE INMIGRACION Y NACIONALIDAD DE LOS ESTADOS UNIDOS.

El fenomeno de la inmigracion de mexicanos a los Estados Unidos ha sido visto siempre desde una doble perspectiva por parte de los estadounidenses. por un lado, ha existido cierto rechazo a los inmigrantes mexicanos con base en consideraciones raciales y culturales y, por otro, ha habido un interes manifiesto por la mano de obra barata mexicana.

Estos dos aspectos de la cuestion migratoria han estado presentes en los esfuerzos del gobierno norteamericano por "retomar el control de sus fronteras", a lo largo del Proyecto Rodino, el Plan Carter, el Plan Reagan, el largamente discutido proyecto Simpson-Mazzoli y finalmente la aprobada Ley Simpson-Rodino.

Con pequenas diferencias de caracter formal, todos estos proyectos compartian en esencia el mismo objetivo y sus diferencias realmente consistieron la busqueda de modos y maneras de presentacion de las iniciativas a la opinion publica norteamericana para conseguir su aprobacion.

El proyecto Rodino fue una iniciativa del Partido Demócrata presentada desde el Congreso; El plan Carter fue un proyecto del Ejecutivo Demócrata; el plan Reagan era una propuesta del Ejecutivo Republicano; el Proyecto Simpson-Mazzoli fue una iniciativa conjunta, bicameral, bipartidista y que contando con el apoyo del ejecutivo, se diseño para obtener el apoyo

generalizado de la opinion publica estadounidense, lo que  
posibilito, por ultimo, la promulgacion de la Ley Simpson-Rodino.

## 2.2.1 PROCEDIMIENTO PARA QUE UN PROYECTO SE CONVIERTA EN LEY EN LOS ESTADOS UNIDOS.

Cuando un Senador o un Diputado introducen un proyecto al Congreso, lo envian al Secretario de su Camara quien se encarga de darle un numero y un titulo a dicho proyecto. A esto se le denomina primera lectura y, como resultado de ello, el proyecto es enviado al Comite que le corresponda de acuerdo al asunto de que se trate.

El Comite puede decidir si el proyecto vale la pena o no, con lo que puede impedir su discusion desde el principio. Si el Comite considera que el proyecto es interesante, puede celebrar audiencias para escuchar las opiniones y los hechos presentados por expertos y otras personas interesadas en el tema. Una vez que los miembros del Comite han debatido el proyecto y probablemente le hicieron algunas enmiendas, dicho Comite realiza una votacion y, si esta resulta favorable, el proyecto se envia al pleno de la Camara en donde se encuentre.

Una vez hecho lo anterior, el Secretario de la Camara lee el proyecto completo en el Pleno de la Camara, esto es conocido como segunda lectura. Los miembros de la Camara pueden entonces debatir el proyecto y proponer enmiendas.

En la etapa denominada de la tercera lectura, el proyecto es puesto a votacion en el Pleno de la Camara en donde se encuentre y, de ser aprobado, se envia a la otra Camara del Congreso en donde puede ser derrotado o aprobado, con o sin enmiendas. Si el

proyecto es derrotado, en ese momento muere. Si es aprobado con enmiendas es necesario designar un Comité conjunto de ambas Cámaras para discutir las enmiendas y llegar a un acuerdo.

Una vez aprobado el proyecto por ambas Cámaras, este es enviado al Presidente. Si lo aprueba, le imprime su firma y entonces el proyecto se convierte en Ley. Si no está de acuerdo con él, puede vetar el proyecto refusingo a firmarlo y enviándolo a la Cámara en donde el proyecto se origino, junto con sus razones para vetarlo. Las objeciones son leídas y debatidas en la Cámara y se realiza nuevamente una votación. Si el proyecto recibe menos de las dos terceras partes de los votos de la Cámara, es derrotado y muere en ese momento. Si recibe las dos terceras partes de los votos o más, se envía entonces a la otra Cámara para una nueva votación. Si esa Cámara también lo aprueba por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, el veto del presidente es anulado y el proyecto se convierte en Ley.

En caso de que el Presidente no desee firmar ni vetar un proyecto, puede retenerlo por diez días, exceptuando los domingos, después de cuyo plazo el proyecto se convierte automáticamente en Ley, sin la firma del Presidente. Sin embargo, si el Congreso levanta sus sesiones en el transcurso de esos diez días, el proyecto es automáticamente derrotado y ese proceso de rechazo indirecto es conocido como "Veto de Bolsillo" (Pocket Veto).

Fuente:

Constitución de los Estados Unidos de América. Edit.  
Guillermo Kraft. Buenos Aires, Argentina. 1942. p.26

## 2.2.2 EL PROYECTO DE LEY RODINO

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

En 1971 el Sub-Comité de Inmigración de la Cámara de Representantes, inició audiencias respecto a los inmigrantes indocumentados; estas audiencias tuvieron como resultado la introducción del Proyecto de Ley ante la Cámara de Representantes, H.R. 16 188 por el Diputado Peter Rodino en agosto de 1972. [34]

El propósito era sancionar a los patrones que a sabiendas contrataban trabajadores indocumentados.

El proyecto se aprobó en la Cámara de Representantes, pero nunca se debatió en el Senado y, nuevamente se presentó como H.R. 932 en enero de 1973, sin cambios sustanciales. Es decir muy semejante al anterior cuyos objetivos principales eran:

- Sanciones contra patrones.
- Ajuste del estatus de los extranjeros.
- Revelación de los nombres de los extranjeros que recibían ayuda federal.

El proyecto H.R. 932 se aprobó propiamente en la Cámara de Representantes en mayo de 1973, pero el Senado no inició de nuevo

ninguna acción sobre el proyecto, por lo que se consideró cancelado.

Cabe señalar, que en 1971, el Sub-Comité de Inmigración antes mencionado llevó a cabo audiencias públicas sobre el tema de los inmigrantes indocumentados. Durante el curso de las audiencias, el Sub-Comité escuchó testimonios de 186 testigos, incluyendo a miembros del Congreso, funcionarios públicos, representantes sindicales, asociaciones de patrones, grupos religiosos, civiles, étnicos y de minorías, agencias de servicios sociales y a ambos tipos de inmigrantes, documentados e indocumentados.

La mayoría de los miembros del Sub-Comité llegó finalmente a la conclusión de que el efecto negativo de los inmigrantes indocumentados era innegable y de que era necesario una legislación para proteger a los trabajadores norteamericanos, a la economía y, asegurar, la entrada ordenada de los inmigrantes a los Estados Unidos.

Esta investigación congressional acerca de la naturaleza e impacto del problema de los inmigrantes indocumentados fue la base, desde entonces, en el Congreso, para el examen continuo de los diversos aspectos del problema.

Como resultado de tal investigación y de las conclusiones a que se llegaron, se inició la presentación de diferentes proyectos para reformar la Ley de Inmigración y Nacionalidad.

Por tercera vez el Representante del Estado de Nueva Jersey, Peter Rodino, presento un proyecto de Ley ante la Cámara de Representantes. La versión del proyecto aprobada en mayo de 1973, se presentó de nuevo como proyecto H.R. 982 en marzo de 1975. A éste proyecto se le incorporaron algunas enmiendas a efecto de fortalecerlo tanto contra los argumentos de una discriminación laboral, como en favor de un programa para regularizar la condición migratoria de aquellos inmigrantes indocumentados que hubieran desarrollado intereses sustanciales durante el tiempo de residencia en los Estados Unidos. [35]

El Comité en Pleno se reunió en sesión abierta el 29 y 30 de julio de 1975, y ordenó que el proyecto se turnara a la Cámara como aprobado, con una votación de 27 favor y 5 en contra; mismo que, en ninguna de las tres ocasiones, llegó a ser aprobado por la Cámara de Senadores.

Este proyecto proponía el establecimiento de sanciones a los patrones que con conocimiento de causa contrataran trabajadores migratorios no documentados.

La última versión del proyecto de ley Rodino, incluía una adición importante: la posibilidad de otorgar amnistía, regularización de la calidad migratoria, a los trabajadores indocumentados que hubieran residido durante 5 años en los Estados Unidos y que nunca hubieran significado una carga pública a costa de los programas de asistencia federal.

El proyecto de ley Rodino generó una tajante oposición por parte de las organizaciones chicanas, sobre la base de que se

otorgaba al patrón la función de determinar la calidad migratoria de los trabajadores al pedirle que averiguara si el solicitante de trabajo se encontraba legalmente en el país. Dadas las condiciones de discriminación percibidas por los chicanos, particularmente respecto a oportunidades de empleo, éstos consideraron que en la práctica la función que el patrón desempeñaría para determinar la legalidad o ilegalidad del trabajador, se convertiría en un mecanismo que desembocaría en una mayor discriminación. Los chicanos sostenían que, dada la imposibilidad de diferenciar racialmente entre los documentados y los indocumentados que radicaban en el país, las características físicas que comparten tanto chicanos como mexicanos serían el criterio de selección.

En la medida de que a un ciudadano norteamericano de ascendencia mexicana, por sus características raciales, se le solicitaran pruebas de su nacionalidad, se estarían violando en perjuicio de los primeros, los derechos civiles consignados en el título VII de la Ley de Derechos Civiles de 1964. [36]

Es de hacerse notar que conjuntamente a su oposición al proyecto de ley Rodino, diversas organizaciones chicanas propusieron unánimemente una regulación de la situación migratoria de todos los trabajadores migratorios mexicanos no documentados.

Cabe aclarar que todos los proyectos de ley que afectaban a la inmigración mexicana en los Estados Unidos, coincidían en la proposición de establecer sanciones para los patrones que emplearan trabajadores indocumentados. El establecimiento de dichas sanciones modificaría a la Ley de Inmigración y

Nacionalidad, por lo que respecta a la famosa enmienda "Texas Proviso", mediante la cual se excluyó a los patrones de toda responsabilidad por la violación de las leyes migratorias. [37]

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

Es importante señalar, que en este mismo período de sesiones del Congreso, se presentó también el proyecto Kennedy (H.R. 3327), que modificaba sustancialmente al proyecto Rodino con las siguientes propuestas:

- Regularizar el estatus de los trabajadores indocumentados que hubieran permanecido en los Estados Unidos por lo menos 3 años.
- Castigar a patrones que emplearan a trabajadores indocumentados.
- Enmendar el Acta de Derechos Civiles de 1964, para prevenir la discriminación laboral contra los extranjeros admitidos para obtener la residencia permanente.

- Ajuste en el estatus de extranjeros no inmigrantes de países del Hemisferio Occidental, de igual manera que los extranjeros no inmigrantes de países del Hemisferio Oriental.
- Establecer una cuota anual máxima de 35,000 visas tanto para Canadá como para México y de 20,000 para otros países.

Este proyecto de ley sin embargo, no llegó a ser considerado para votación en la Cámara de Representantes.

Finalmente, en 1976 el Congreso promovió un proyecto de ley H.R. 14535, que fue firmado por el Presidente Gerald Ford y, que tuvo como efecto principal para México, la reducción considerable de las posibilidades de inmigración legal de mexicanos a los Estados Unidos. [38]

## LAS LEYES ESTATALES MINI-RODINO

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

En 1941, la Suprema Corte dictaminó que las leyes federales predominan sobre cualquier ley estatal que trate sobre inmigración. Esto, sin embargo, no detuvo la promulgación de leyes estatales que intentaban regular las actividades de los inmigrantes.

El impacto negativo de la legislación federal de tipo Rodino, se multiplicó por aplicación de diferentes versiones de esta legislación por los diversos Estados. El caso presentado en la Corte Federal, "Illinois Migran Council vs Vandersall" ilustra la discriminación que se daba en contra de los ciudadanos de ascendencia mexicana, cuando las autoridades estatales se involucran en la aplicación de las leyes de inigracion. [39]

A pesar del abuso documentado de autoridades locales y estales, se llegó a pedir que las autoridades del Servicio de Inmigración investigaran sobre las posibilidades de delegar poderes de aplicación de la ley de inmigración a las fuerzas policiacas, estatales y locales.

No obstante lo anterior, en 1976 la Suprema Corte en el caso

"De Caras vs. Bica", no encontró ninguna objeción a la ley californiana que penalizaba a aquellos que daban empleo con conocimiento de causa, a inmigrantes indocumentados. La Ley de California se consideró como una legislación laboral y no de inmigración, por lo tanto, quedaba dentro de la jurisdicción estatal. La decisión con respecto al caso de Caras llevó a alentar la consideración y aprobación de leyes de tipo Rodino por diversos Estados. De forma tal, que 12 Estados promulgaron leyes en este sentido. [40]

### 2.2.3. EL PLAN CARTER

En la década de los setentas, las propuestas de enmienda a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos, ilustran la creciente preocupación por controlar en mayor medida la inmigración. El clima de opinión dominante en ese país en contra de la presencia de los inmigrantes indocumentados se acentúa por el nivel de desempleo derivado de una crisis económica que alcanza en 1974, el punto más alto.

En este contexto, el 4 de agosto de 1977, el Presidente James Carter envió al Congreso un mensaje con respecto a los inmigrantes, en este mensaje, Carter propuso una política legislativa con dos orientaciones: la primera, correspondió a la preocupación por la situación social de los inmigrantes indocumentados y estaba representada por la propuesta denominada "amnistía"; y la segunda se refería una línea favorable a la restricción de la inmigración indocumentada y al cierre relativo de la frontera. [41]

En su mensaje, el Presidente exponía las siguientes consideraciones: "El hecho de que existan millones de inmigrantes no documentados residiendo en este país presenta uno de los problemas más difíciles que rodean a este fenómeno.

Los inmigrantes llegaron en forma ilegal a los Estados Unidos y han permanecido involuntariamente en violación a las leyes migratorias".

"He llegado a la conclusión de que es necesario un ajuste de estatus para evitar tener una 'subclase' permanente de personas que no han sido ni pueden ser prácticamente deportadas y quienes continuarían viviendo aquí enfrentando el miedo perpetuo a las autoridades de inmigración, a la policía local, a los patrones y a sus vecinos".

Las propuestas del Presidente Carter en el sentido de restringir la inmigración indocumentada y para regular la presencia de aquellos indocumentados en el país consistían en:

- Residencia Permanente. A los inmigrantes indocumentados que hubieran residido continuamente en los Estados Unidos, desde antes del 10. de enero de 1970 a 1977, se les otorgaría la residencia permanente. Estos extranjeros tendrían que solicitar tal calidad y presentar las pruebas de residencia continua. La ciudadanía podría solicitarse 5 años después de haber adquirido el estatus de residente permanente, tal y como lo estipulaban las leyes de inmigración.

- Residencia Temporal. Todos los inmigrantes indocumentados, incluyendo a aquellos cuyas visas hubieran caducado, excepto los de categoría de intercambio o estudiantes visitantes, que hubieran residido en los Estados Unidos antes del 10. de enero de 1977, serían elegibles como residentes temporales por 5 años. Aquellos elegibles obtendrían el estatus temporal sólo después de registrarse en el SIN, el registro se autorizaría solamente durante el lapso de un año.

Los inmigrantes a los cuales se les hubiera concedido estatus temporal, tendrían derecho de residir legalmente en los Estados Unidos por un periodo de 5 años improrrogables. El objetivo de otorgar la residencia temporal era demorar la decisión sobre el estatus final de esos indocumentados hasta que se pudiera recabar y revisar información más precisa sobre su número, localización, tamaño familiar y situación económica. La decisión sobre su estatus final se tomaría poco después de haber terminado el proceso de registro y antes de que expirara el periodo de 5 años.

Los inmigrantes residentes temporales, no tendrían derecho a voto ni a fungir en puestos públicos o en jurados; tampoco tendrían derecho a llevar a los Estados Unidos a sus familias. Sin embargo, podrían salir y volver a entrar a ese país y solicitar empleo de acuerdo a los mismos estatutos que regían para los residentes inmigrantes permanentes.

A diferencia de los inmigrantes residentes permanentes, los residentes temporales no tendrían derecho a recibir servicios sociales federales tales como asistencia médica, cupones alimenticios, asistencia para familias con hijos dependientes e ingreso suplementario por seguro.

Para aquellos inmigrantes indocumentados que hubieran entrado a los Estados Unidos después del 1o. de enero de 1977, que no pudieran acogerse a los beneficios, serían deportados; igualmente aquellos indocumentados que pudieran beneficiarse pero que no lo solicitaran; estarían sujetos a una rigurosa aplicación de las leyes migratorias.

Además el SIN; aceleraría el manejo de solicitudes de ajuste de estatus retrazadas correspondientes a inmigrantes con derecho de ajuste de estado bajo la ley existente.

Finalmente, aquellas personas con posibilidades de ajuste de estatus bajo esta propuesta, no podrían estar incluidas en las categorías excluyentes de las leyes migratorias vigentes.

**Sanciones a Patrones.**- Se consideraría como ilegal la contratación de inmigrantes indocumentados, con aplicación rigurosa por parte del Departamento de Justicia de sanciones contra aquellos patrones que hubieran incurrido en tales prácticas. Las sanciones serían civiles, citatorios y multas de 1,000 dólares por inmigrante indocumentado contratado. Se impondrían sanciones criminales por parte de las Cortes en contra de aquellos patrones que violaran los mandatos. Quedaría, por lo tanto, prohibida cualquier inmigración, salvo que faltase mano de obra, en cuyo caso, un organismo dependiente de los Departamentos del Trabajo y Justicia quedaría facultado para "importar los trabajadores necesarios".

Se aplicaría rigurosamente la Ley sobre Criterios Laborales Justos (Fair Labor Standards Act) y la Ley de Registro Federal sobre Contratación de Trabajadores Agrícolas (Federal Farm Labor Contractor Registration Act) en áreas en donde existieran particular concentración de inmigrantes indocumentados.

**Vigilancia Fronteriza.**- Se aumentarían en "número y volumen importante" los recursos disponibles para controlar la frontera con México y otros puntos de acceso a Estados Unidos para

prevenir la inmigración indocumentada.

Por último se promovería la cooperación continua con los gobiernos de países que constituyen la mayor fuente de inmigrantes indocumentados, haciendo un esfuerzo para mejorar sus economías y su capacidad de control sobre los círculos involucrados en el tráfico de personas a los Estados Unidos.

El plan Carter no logró obtener el suficiente apoyo dentro del congreso. Este fracaso se atribuyó entre otras razones a las dificultades para llevar a la práctica negociaciones exitosas que conciliaran los distintos puntos de vista al respecto; por ejemplo, en relación con los sectores que, dentro del Congreso, se identificaban con los llamados "intereses regionales". Estos, en general, apoyan la presencia de mano de obra indocumentada por beneficiarse económicamente con su mantenimiento. [41]

Cabe señalar que el enfrentamiento entre el Ejecutivo y algunos núcleos del Congreso, no es nuevo en la historia de la formulación de la política migratoria estadounidense, aunque, evidentemente, los puntos de disputa y el resultado final han sido diferentes. Uno de estos casos fue la discusión de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952. [42]

Sin embargo, hacia 1977 no se advierte -como ocurriera en 1952- la existencia de algún proyecto legislativo sobre política migratoria que tuviera posibilidades reales de ser llevado a la práctica.

Para ese momento existía más bien, el reconocimiento generalizado en las esferas del Gobierno norteamericano de la imposibilidad de que los proyectos presentados por el Ejecutivo o el Congreso, obtuvieran el consenso necesario que los pudieran convertir en una nueva legislación. No obstante, ello no significaba que en la esfera gubernamental se hubiera desechado el proyecto de abordar los viejos y nuevos problemas de la política de inmigración norteamericana.

Fue así como tuvo un amplio resultado la propuesta de acudir a un mecanismo -ya utilizado en el pasado- consistente en establecer un foro de discusión ad hoc con representantes de la rama ejecutiva, del Congreso, así como de expertos en la materia designados por el Presidente.

De esta manera se estableció la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados (CSPIR) en 1978, a efecto de que fuera examinada en su totalidad la legislación vigente sobre inmigración y refugiados, con el objeto de formular recomendaciones sobre políticas y leyes en ambos temas. La mayor parte de los 16 miembros fueron nombrados por Carter, incluyendo al Presidente de la misma, Dr. Theodore Hepsburg, rector de la Universidad de Notre Dame. [43]

La Comisión tenía el encargo de presentar, por primera vez, un enfoque global acerca de los diferentes aspectos de la inmigración para 1981. En el transcurso de los años de trabajo de la Comisión, la discusión sobre la cuestión migratoria a nivel del gobierno norteamericano se concentró en este foro.

Es necesario destacar que la Comisión no pretendía encontrar soluciones inmediatas, a los problemas causados por el flujo migratorio, sino más bien presentar conclusiones generales que posteriormente darían lugar a la adopción de medidas legislativas concretas.

Durante el año de 1979, la actividad legislativa en el Congreso estadounidense concerniente a inmigración se centró en tres áreas básicas: inmigración ilegal, refugiados y otros temas como adopción de niños, estudiantes extranjeros en los Estados Unidos y deportaciones, entre otros asuntos. La Comisión empezó a funcionar durante el verano de 1979.

El inicio de 1980 es, al mismo tiempo, el cuarto y el último año del gobierno de la administración del presidente Carter. Las características generales de este periodo se resumen en los siguientes puntos:

- Propiciamiento del respeto de los derechos humanos en todo el mundo.
- Creciente inflación económica.
- Recrudescimiento de las tensiones este-oeste por la intervención Soviética en Afganistán.
- La crisis planteada por la toma de la embajada norteamericana en Irán y

- La proximidad de las elecciones presidenciales, aunado a esto los deseos de Carter de ser reelegido.

Bajo estas perspectivas, el incremento de la afluencia de inmigrantes a los Estados Unidos fue evolucionando en un ámbito de inestabilidad y pérdida de confianza en el gobierno del presidente Carter.

Obligado a realizar cada 10 años un censo de población, Carter instruye al SIN para que reduzca las habituales redadas que llegaron a producirse en los centros habitacionales y laborales en donde se sospechará de la existencia de indocumentados. Más tarde el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos, elevaría el salario mínimo de 3.10 a 4.51 dólares, con lo cual se conseguía limar asperezas con los trabajadores agrícolas, que en su mayoría son México-norteamericanos.

Desde un punto de vista objetivo, ambas medidas mejoran la imagen de la política migratoria de Carter, ganando adeptos en las minorías y perdiendolos en sectores sociales norteamericanos de gran influencia.

En el mes de mayo de 1980, durante la XX Reunión Parlamentaria México-Estados Unidos, los legisladores de ambas naciones reconocieron que las estadísticas sobre indocumentados han sido exageradas y por otra parte, convienen en aceptar el respeto de los derechos humanos de los trabajadores independientemente de su estatus migratorio. [44]

Pese al optimismo prevaleciente en la Parlamentaria, surgen declaraciones que suscitan gran polémica, ejemplo de ellas son las declaraciones del Senador Denis DeConcini, quien sostiene que el flujo de mexicanos a Estados Unidos ha sido una válvula de escape para el problema de ocupación en México; y las del Embajador Julian Nava que advierte luego de presentar sus cartas credenciales, que en el futuro puede haber un límite a la habilidad y a la capacidad de la economía norteamericana para aceptar trabajadores extranjeros. [45]

Un mes después en la Cámara de Representantes se exponen proyectos de Ley que permitían la contratación temporal de trabajadores, que en resumidas cuentas pretendían restringir la contratación de extranjeros para la agricultura; además se buscaba aplicar un programa de disponibilidad de mano de obra determinado por región y no a nivel nacional. Estos proyectos no prosperaron.

En vista de que el Congreso se hallaba en plena actividad, algunos renombrados políticos pretendían influir en el presidente Carter y emitieron declaraciones interesantes como la del Gobernador del Estado de Nueva York, Hugh M. Carey, quien sugirió conceder la residencia legal a los extranjeros indocumentados con más de dos años de vivir en Nueva York. Ante dichas presiones, por medio del Procurador General, Benjamin Civiletti, el gobierno declaró que se favorecería la emisión de una tarjeta de trabajo que tenía que presentarse al momento de solicitar empleo y afirmó la conveniencia de fortalecer a la Patrulla Fronteriza, la agilización de los procedimientos de deportación, así como crear nuevas medidas en contra de los enganchadores.

El presidente Carter nombró a Matt Garcia como jefe del Servicio de Inmigración y Naturalización, esta decisión era de un claro matiz político, ya que Garcia es de ascendencia mexicana. Se incrementan la deportaciones de trabajadores indocumentados y a pesar de las presiones en el Congreso norteamericano se consideraba políticamente innecesario dar a conocer propuestas sobre política migratoria, debido a que algunos congresistas pensaban en la reelección.

La Comisión de Derechos Civiles de los Estados Unidos, informó que la aplicación de las leyes migratorias viola tanto los derechos de los norteamericanos, como de extranjeros indocumentados, por la forma en que son detenidos para investigar sobre su situación migratoria. Pero la Comisión no quedó exenta de divergencias internas y respecto a la aplicación de la tarjeta de identificación y a las sanciones a patrones, no hubo consenso, el candidato republicano a la presidencia Ronald Reagan, declaró en este año (1980), como parte de su campaña, que favorecería la liberalización de las leyes migratorias para permitir que los mexicanos que desearan ingresar a aquel país, lo hicieran legalmente. [46]

Carter, quien promovía su campaña de reelección, presentó ante el Comité Judicial del Senado, nuevos enfoques políticos para admisión de refugiados y mantenía las instrucciones dadas al SIN de no efectuar redadas en tiempo del censo.

El gobierno de Carter al atender la situación interna, no descuida por eso la relación con México y a modo de sondeo el Diputado Charles Pashayan, presenta al gobierno de López Portillo

un proyecto intitulado "Guest Worker Program Act" que contenia disposiciones que ampliaban la aplicabilidad del programa H-2, apoyaba la emision de tarjetas de identidad, aprobaba las sanciones a patrones y contemplaba la creacion de una comision consultiva del programa de trabajadotres hspedes que incluyera a funcionarios de ambos paises. [47]

Ronald Reagan mientras tanto, percibia abierta oposicion a su programa de trabajadores hspedes temporales, que es duramente criticado por Carter. Ante tales circunstancias surgieron contradicciones entre los colaboradores de Carter y los miembros de la Comision Selecta por lo que presentaron renuncias y se produjo una crisis politica, que desprestigio al presidente, por lo tanto, Carter pierde adeptos.

El Congreso norteamericano criticó duramente al presidente Carter y declaro que la politica migratoria estaba sin control, considerando a la entrada de indocumentados como "terrible problema". Se evidencio el apoyo e influencia republicana en el Congreso contra el presidente Carter.

En noviembre de 1980, Ronald Reagan es declarado presidente electo de los Estados Unidos.

En ese mismo mes la Comision Selecta recomendó las siguientes medidas:

- Recuperación del control de la politica migratoria.
- Un programa de amnistia.
- Reforzamiento de la Patrulla Fronteriza.

- Sanciones a patronos.
- Emisión de la tarjeta de identidad.
- El señalamiento de que la inmigración no debe ser la solución a los problemas internos de otros países.
- Creación de una Comisión de alto nivel para la revisión de las cuotas anuales.
- Cambio en el ajuste de cuotas supliendo a las existentes en ese momento, siete para ese entonces.
- Una mayor participación de los organismos internacionales en la solución de los problemas de inmigrantes y refugiados.

Por otra parte, la tasa de desempleo alcanza el 7 % de la población agravando la recesión económica, empero surge cierto optimismo político al considerar que el Congreso y el Presidente electo pertenecen al mismo partido por lo tanto, superarán los escollos habidos en la administración Carter.

Las declaraciones políticas de los funcionarios norteamericanos se interpretan como el camino previo a las medidas que el presidente Reagan no tardaría en dar a conocer. Una de estas declaraciones es en el sentido de que la regulación del flujo migratorio de mexicanos servirá para proteger los derechos humanos. [48]

Finalmente para concluir el año de 1980 y la administración Carter, la Comisión Selecta sobre Política de Inmigración y Refugiados presenta su último informe de ese año; en donde recomienda conceder la amnistía a indocumentados que entrarán al país antes del 1o. de enero de 1980, aplicar sanciones a los

patrones, utilizar una cuota de inmigración de 270,000, a 350,000 personas al año, fortalecer la Patrulla Fronteriza y llegado el momento de conocer los efectos de la amnistía, si diera lugar, ampliar el programa H-2, aplicar un programa a trabajadores huéspedes y conceder la entrada a más de 850,000 trabajadores mexicanos anualmente.

#### 2.2.4 EL PLAN REAGAN.

Ronald Reagan asume la presidencia de los Estados Unidos, en 1981, tras un impresionante triunfo electoral en noviembre de 1980, debido entre otras cosas, a la grave situación económica que atravesaba ese país, al apoyo de una "nueva derecha", a la impopularidad de Carter, al debilitamiento de la alianza democrata y a un profundo deseo de la opinión pública norteamericana de contar con un liderazgo fuerte que organizará la economía y a la sociedad en lo interno y frenará la pérdida de prestigio, poder e influencia norteamericana en el mundo.

En este contexto y ante el elevado número de inmigrantes que entrarón a los Estados Unidos en 1980, más de 1 millón; así como el fracaso de la administración Carter en materia de política migratoria, el presidente Reagan comienza a instrumentar duras medidas contra el trabajador indocumentado se instruye al SIN para que reanude las redadas suspendidas con motivo del censo de 1980. Por su parte Thomas Enders, acepta públicamente que la política migratoria está fuera de control. [49]

En vista de lo anterior y para aliviar las presiones, Ronald Reagan propone dar un trato preferencial a México y a Canadá. Asimismo, invita al presidente de México a una entrevista en la cual, por lo que atañe al asunto de los trabajadores migratorios considerarian los siguientes puntos:

- La legalización de los indocumentados que ya se encontraban en los Estados Unidos.

- Implementación de un programa de trabajadores temporales.
- Una mayor ejecución de las leyes en vigor.
- Sanciones a empleadores.
- Revisión de las relaciones entre ambos países.

Desde antes que asumiera la presidencia, personas allegadas a Reagan habían planteado la necesidad de adoptar una política migratoria más abierta, especialmente con México, como una vía de mejoramiento de las relaciones gubernamentales México-Estados Unidos.

Reagan señaló que buscaría poner en marcha un programa de trabajadores temporales, mismo que permitiría asegurarle una "válvula de escape", al sistema político-económico mexicano. "Si cerramos esa válvula de escape, podríamos desestabilizar a México y por lo demás, no convendría a nuestros intereses". [50]

En febrero de 1981, el presidente crea su propia Comisión, (Task Force on Immigration and Refugee Policy), para estudiar cual debería ser su propia política de inmigración. Esa Comisión estaba integrada por representantes de nueve Secretarías de Estado y presidida por el Procurador General de Justicia William French Smith. [51]

No resultaba casual que el grupo se hubiera organizado sólo unos días antes de que la Comisión Selecta rindiera su informe final al Congreso y al propio Presidente Reagan.

La creación del Task Force, fue interpretada en Washington como una indicación de que el Presidente Reagan no se sentiría

obligado ni comprometido a seguir las recomendaciones de la Comisión Selecta y que éstas se perderían en la indiferencia. No obstante, Reagan encargó a su propia Comisión que evaluara el informe de la CSPIR, pero que formulara sus propias recomendaciones.

La Comisión Selecta rindió en marzo de ese mismo año su informe final, las recomendaciones sobresalientes del informe fueron:

- Establecimiento de sanciones para patrones que contrataran indocumentados.
- Reforzamiento de las medidas y recursos policíacos para la detención y expulsión de indocumentados y, expresamente condicionada al éxito previo de esas medidas señaladas, la legalización de un cierto número y tipo de indocumentados mediante la expedición de una credencial infalsificable.

En la agenda para la entrevista de los presidentes de México y Estados Unidos, se incluyeron dos puntos más que formulaba la Comisión de Reagan:

- Otorgamiento de la categoría de trabajadores temporales con opción a residencia permanente a aquellos extranjeros que hubieran ingresado a Estados Unidos antes del 1o. de Enero de 1980 y haber residido por un periodo de 3 a 5 años.
- Establecer un programa piloto de trabajadores visitantes durante dos años mediante el cual se admitirían a 50,000

trabajadores migratorios anualmente.

Se puede decir, que la orientación de la Casa Blanca durante estos meses, fue claramente de apertura hacia la migración, de una "frontera abierta".

A mediados de 1981, se lleva a cabo la reunión de los presidentes de México y Estados Unidos, y estos llegan al acuerdo de crear una Comisión Bilateral a nivel de Secretarías de Estado, cuya función sería la de rendir informes acerca de la inmigración entre otros temas.

Con estas proposiciones el presidente Reagan buscaba una toma de posición del gobierno de México, que el pudiera aprovechar para formular una política más congruente con su propia agenda que con la reunión presidencial.

En la segunda mitad de ese año, las redadas se recrudecen y el 30 de julio de 1981, se dio a conocer el Plan Reagan sobre Políticas de Inmigración y Refugiados; el presidente dice que su gobierno seguirá una política de inmigración "nueva y realista, que sea justa para nuestros propios ciudadanos y a la vez que abra las puertas de la oportunidad para los que buscan una nueva vida en Estados Unidos". [52]

El presidente resumió los principios del nuevo proyecto legislativo del gobierno acerca de la inmigración, los cuales dijo, " están diseñados para mantener nuestra tradición de aceptarlos de una manera ordenada".

El Procurador General de Justicia William French señaló por su parte que, "el propósito invalidante de la política de inmigración del presidente Reagan es hacer de que nuestras leyes y políticas sean más realistas y luego hacer cumplir dichas leyes en forma efectiva".

Durante su testimonio ante los Sub-Comites del Senado y la Cámara sobre Inmigración y Refugiados, el Procurador dijo que el gobierno estaba encarando el problema de "como volver a tener el control de nuestras fronteras nacionales sin cerrar las puertas de esta tierra única en oportunidades". Y agregaba " en los últimos años, nuestras políticas trataron de lograr ese control necesario de nuestras fronteras, pero fallaron. El año pasado, el número de inmigrantes que entraron legal o ilegalmente a los Estados Unidos llegó a un total que quizás sea el mayor que el correspondiente a cualquier año de nuestra historia incluyendo la era de la inmigración irrestricta".

"Hemos perdido el control de nuestras fronteras. Hemos tratado de sostener políticas irreales. Hemos fracasado en nuestro intento por hacer cumplir eficazmente nuestras leyes".  
[53]

El Plan Regan contenía los siguientes seis aspectos fundamentales que incidían de manera directa en la migración mexicana:

- Un programa de regularización de calidad migratoria de aquellos extranjeros ilegales que hubieran ingresado a los Estados Unidos antes de lo. de enero de 1980 y que no fueran su-

jetos a alguna de las 130 cláusulas de exclusión de la Ley de Inmigración y Nacionalidad. A estas personas se les otorgaría una nueva categoría denominada "residencia temporal por periodos renovables".

- Un Programa de Trabajadores Temporales o Huéspedes de carácter experimental por dos años, que permitiría que 50,000 trabajadores mexicanos pudieran anualmente laborar en los Estados Unidos bajo las siguientes condiciones:
- Trabajarían sólo en aquellos sectores de ocupación y lugares donde no existiera mano de obra nacional disponible y en esas circunstancias podrían cambiar libremente de trabajo.
- Tendrían derecho al salario mínimo y a las condiciones mínimas de seguridad en el trabajo.
- No tendrían derecho al beneficio de la compensación por desempleo.
- No podrían llevar a su familia a los Estados Unidos.
- Su estancia sería de 9 a 12 meses.
- Sanciones Civiles a Patrones de 4 o más empleados, quienes con conocimiento de causa contrataran a trabajadores ilegales. Las sanciones consistirían en multas de 500 a 1,000 dólares por cada violación, pudiendo eventualmente procederse en su contra con sanciones penales, en caso de reincidencia.

Sobre este punto, cabe señalar que la administración Reagan se oponía a la creación de un sistema de tarjetas de identidad nacional, pero proponía como documento de identificación aquellos expedidos por el SIN en los que constara la calidad migratoria, o dos de los siguientes: acta de nacimiento, licencia de manejar,

tarjeta del seguro social o certificado de registro del Sistema de Servicio Selectivo.

- Cumplimiento de las Leyes y de Inmigración se preveía para esto, un mayor presupuesto para el Departamento del Trabajo destinado a los programas de vigilancia del salario y condiciones mínimas de trabajo. Asimismo, se consideraba un incremento al presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización para el año fiscal de 1982 de 40 millones de dólares, con el fin de fortalecer a la Patrulla Fronteriza e instalar nuevos centros de detención que permitieran un número mayor de aprehensiones de extranjeros ilegales.

- Aumento de Visas para Inmigrantes Legales de México y Canadá de 20 a 40,000 por año para cada país, señalándose que aquellas que no fueran utilizadas por uno de los dos, podrían ser aplicadas en beneficio del otro.

- Cooperación Internacional. El Plan Reagan preveía llevar a cabo negociaciones con el gobierno de México sobre cuestiones importantes. En primer lugar, explorar las acciones conjuntas que impidieran que nacionales de terceros países utilizaran el territorio mexicano para entrar ilegalmente a los Estados Unidos y, en segundo lugar, buscar mayor cooperación para controlar la inmigración en la zona fronteriza, haciendo hincapié en las medidas para impedir el contrabando de extranjeros.

El 23 de octubre de 1981, la administración Reagan presentó formalmente al Congreso norteamericano el proyecto de ley que modificaría las leyes federales de inmigración, que pondría en vigor el Plan Reagan, llevando como título "Omnibus immigration

Control Act of 1981", con los registros S-1765 y H.R. 4832. [54]

Al día siguiente de la presentación del proyecto, se propuso una adición al mismo, en el sentido de otorgar al Presidente norteamericano poderes de emergencia para enfrentar casos especiales de inmigración masiva de extranjeros.

Cabe destacar que "desde que el Presidente Eisenhower pidió en 1954, facultades especiales al Congreso para proceder a lo que en la historia de las relaciones México-Estados Unidos se conoce como Operation Wetback, de la cual resultaron mas de un millón de expulsiones de mexicanos, no se había vuelto a presentar una solicitud de poderes de emergencia como la que Reagan formuló". [55]

Se cuestionaba el trasfondo de esa petición, pues si bien "no parecía estar dedicada a México sino a Haití y eventualmente a Cuba, por lo del Mariel, no había nada que indicara que no pudiera hacerse en contra de la inmigración mexicana.

El Plan Reagan surgió en un momento en el que el desempleo en los Estados Unidos, llegó al 7.5% en el mes de septiembre de 1981, y representaba el nivel más alto desde noviembre de 1980, cuando la economía estadounidense tocó fondo en lo que fue la crisis que hizo perder las elecciones a Carter ese mismo mes.

Por lo tanto, no hay que olvidar que el estado de la economía norteamericana, está íntimamente ligado a la actitud y a la política de inmigración de aquel país.

Mientras tanto en México, existía un rechazo manifiesto a las propuestas del Plan Reagan, sobre todo por parte de algunas organizaciones obreras como el Sindicato Mexicano de electricistas (SME) y el de los Telefonistas; el gobierno mexicano aunque no estaba de acuerdo con dicho plan, no asumió una postura oficial al respecto, sino que más bien se pronunció por el respecto de los derechos de sus nacionales en los Estados Unidos. [56]

Durante 1981, la administración Reagan decidió reducir los fondos presupuestales que subsidiaban los servicios de asistencia social a indocumentados.

Por lo que respecta a la educación, se llevó a cabo una política de hostilización contra los hijos de trabajadores indocumentados y de aquellos de origen mexicano, al negarles el derecho a la educación gratuita; además de que se suspendía gran parte de la ayuda federal a los programas de educación bilingüe y que afectaban claramente a los niños hispanoparlantes.

Esta decisión representaba un retroceso de más de 15 años, hasta donde se encontraban las minorías lingüales antes de la Ley de Derechos Civiles de 1964.

Al iniciar 1982, se adoptó una actitud más represiva en contra de los inmigrantes residentes en ese país y, dentro de este contexto, el gobierno del Presidente Reagan decidió revocar las Cartas Silva.

Las Cartas Silva tuvieron su origen en una decisión judicial. En 1977 el señor Refugio Silva, mexicano, estableció un

juicio ante una Corte Federal de Distrito del Estado de Illinois en contra del Procurador General, que se llamo "Silva vs. Levi", en el que alegó que se había violado la ley de inmigración norteamericana en perjuicio de ciudadanos mexicanos como él, al negarles la visa de residentes porque la cuota anual de visas asignadas para los países del Hemisferio Occidental, se había aplicado indebidamente a refugiados cubanos a quienes se les concedió ilegalmente la visa de residente dentro de dicha cuota anual.

El señor Silva alegaba que la condición de refugiados bajo la cual habían sido admitidos originalmente los cubanos no hacía procedente que se les incluyera dentro de la cuota anual para el Hemisferio Occidental y que, al haberlo hecho, el SIN había violado la ley.

El Juez Federal John S. Grade, compartió el punto de vista del trabajador mexicano y decidió la Corte que Refugio Silva "podría" tener razón, ordenando la suspensión de todo procedimiento de deportación en contra de los que hubiesen solicitado visa de residente. Al documento de suspensión se le llamó Carta Silva. [57]

La decisión de revocar las cartas Silva, resultaba muy congruente con el clima de opinión dominante en los Estados Unidos, en contra de la presencia de trabajadores indocumentados acentuada por un nivel de desempleo cercano al 10%, al que no se llegaba desde la crisis de 1974.

En México se tuvo el temor de que con tal medida, se iniciarían las deportaciones masivas de trabajadores mexicanos, a lo que el Embajador de México en Estados Unidos, Hugo B. Margain, informó a la Secretaría de Relaciones Exteriores, que el gobierno estadounidense le había asegurado que no se producirían las deportaciones masivas que se temían en México. (58)

Por otra parte, se consideraba que tal medida "para todos los efectos prácticos y en el fondo, se trataban de una decisión que abarataría de golpe el precio de la mano de obra de más de 100,000 mexicanos que trabajaban en los Estados Unidos bajo el amparo de las Cartas Silva". (59)

Finalmente, aunque a cada revocación de las Cartas Silva se acompañaba el otorgamiento de "salida voluntaria", el problema mayor que tuvieron sus poseedores fue que cambiaron de domicilio, dejaron sus trabajos, sacaron a sus hijos de las escuelas por el temor a ser deportados, pero de alguna u otra forma resolvieron su situación y, los menos, por cuenta propia regresaron a México.

Paralelamente a la revocación de las Cartas Silva, en los primeros meses de 1982, se reanudaron las redadas en las fábricas y en otros lugares en donde se sospechaba de la presencia de indocumentados.

Por lo que respecta al Plan Reagan, éste no contó con el apoyo suficiente, ni aún con el de su propio partido, en donde existían dos vertientes respecto de la política de inmigración que debería adoptar la administración Reagan. Una, constituida por quienes veían en la inmigración una amenaza para la

integración étnica nacional; como el ex-director de la Agencia Central de Inteligencia William Colby, quien llegó a señalar que "en el futuro, la inmigración mexicana representara para Estados Unidos una amenaza mayor que la Unión Soviética."

Esta vertiente estaba representada por el Senador Allan Simpson, que había hecho pública su visión de la inmigración desde México como un factor creciente de separatismo que se manifestaría lingüísticamente primero, y territorialmente después, equiparando esto con lo que ha pasado en Quebec, para fundamentar medidas de cierre virtual de la frontera a la inmigración desde México. [60]

La otra vertiente estaba constituida por quienes veían a la inmigración como una fuente de mano de obra barata, necesaria para la sobrevivencia o expansión de muchos negocios en el suroeste de los Estados Unidos, pero que no "definían su interés como derivado de una necesidad empresarial sino como un acto de caridad hacia el pobre México, plagado por el desempleo y la explosión demográfica". Dicha vertiente estaba representada por el Gobernador de Texas, William Clemens. [61]

El Presidente Reagan, ex-gobernador del Estado que más recibe trabajadores migratorios mexicanos, California, pertenecía a esta vertiente.

Ante esta situación, y al rechazo del Plan Reagan por parte de instituciones académicas, grupos de defensa de los derechos humanos, civiles, de organizaciones religiosas, chicanas, las reservas al Plan de la poderosa central obrera norteamericana

AFL-CIO, y de otros sectores de la sociedad estadounidense, éste no prosperó.

Se considera que el Plan Reagan tuvo una dimensión predominantemente política, debido a que no pretendió fundarse en la realidad del fenómeno migratorio, no resultaba novedoso en cuanto a sus propuestas, ya que sólo repetía argumentos que se manejaban desde muchos años atrás, desde que la migración mexicana tomó su lugar como "chivo expiatorio" de las diferentes crisis económicas por las que ha atravesado la sociedad norteamericana; no sería la solución al menos, de los problemas que planteaban los grupos que lo apoyaron; el Plan Reagan funcionó entonces, como un dispositivo político interno que creó consenso en relación a que los Estados Unidos recuperaran el control de sus fronteras en ese particular momento y que abrió el camino a sucesivos proyectos.

## CONCLUSIONES

### CAPITULO II

La evolución de la migración a los Estados Unidos se puede resumir en cuatro grandes flujos que se han dado en la historia de ese país.

El primero, que se inició en 1840 con inmigrantes procedentes de Europa, predominantemente de habla inglesa y una minoría alemana.

El segundo, comenzó después de la Guerra Civil, aproximadamente entre 1880 y 1920, étnicamente más diverso que el primero, constituido por migrantes procedentes de Europa Oriental y Meridional.

El tercero, que surge por las necesidades de mano de obra de la economía estadounidense derivadas de la Segunda Guerra Mundial.

Y finalmente el cuarto flujo, que se inicia a mediados de los sesentas debido al gran desarrollo de la economía norteamericana. Durante la década de los setentas éste movimiento aumentó a consecuencia del incremento de la inmigración ilegal. Para los ochentas, la inmigración varió en sus características y dimensiones considerándose básicamente "humanitaria" y en auxilio de los refugiados.

Por lo que se refiere a la política de inmigración norteamericana, a lo largo de la historia de aquel país cada grupo de inmigrantes encontró, paradójicamente, la resistencia de los grupos migratorios establecidos con anterioridad.

Particularmente en los periodos en que el precario estado de la economía originó tensiones sociales, el trato a los recién llegados fue siempre cruel. Las etapas anticatólica, antichina y antimexicana, por citar sólo tres, están repletas de elocuentes ejemplos sobre discriminación para con los nuevos inmigrados.

En los orígenes de la historia estadounidense, la contención del caudal migratorio era mínima, y en cualquier caso quedaba bajo el criterio de los distintos poblados coloniales que en 1700 ocupaban el territorio norteamericano. El único impedimento de esa época, lo constituiría el Acta de Extranjeros promulgada en 1798.

El primer grupo racial que sufrió las consecuencias del "apartheid" estadounidense, fue el chino. Su particular fisonomía, la relegación política que padeció desde su llegada y su idiosincracia cultural generaron en 1870, su conversión en chivo expiatorio.

En 1882, se promulgó el Acta de Exclusión China, por la que se suspendía durante 10 años la inmigración procedente de ese país y se deportaban a su nación de origen a los chinos que se hubieran establecido en Estados Unidos después de 1880. Cabe destacar que al quedar vacantes los empleos que desempeñaban los chinos, estos fueron ocupados por trabajadores mexicanos.

La siguiente medida que podría denominarse profilaxis migratoria, fue la constituida por la llamada Ley de Cuotas de 1921, mediante la cual se limitaban los contingentes migratorios de las distintas naciones, en proporción directa al número de residentes que de cada país se encontraran en los Estados Unidos. Posteriormente, y de acuerdo con la Ley de 1921, se promulgó la ley de Cuotas de 1924 que restringió la inmigración masiva de europeos y redujo considerablemente la entrada de extranjeros a los Estados Unidos.

Por lo que toca a la política migratoria norteamericana, frente a la inmigración mexicana, se puede concluir que las medidas legislativas hacia la restricción de la inmigración desde México, nunca han resultado un cierre total de la puerta.

La legislación restrictiva a la inmigración (los impuestos "por cabeza" y las pruebas de alfabetismo) de principios de siglo, las deportaciones de 1921, las leyes selectivas de cuotas para la inmigración de 1921 y 1924, la creación de la patrulla fronteriza en ese último año, las deportaciones masivas durante la gran depresión, los convenios de braceros de 1942 a 1964, la Ley McCarran-Walter de 1952, la "Operación Wetback" en 1954, los repetidos proyectos de ley Rodino de 1971 y 1973; el proyecto Carter en 1977, el plan Reagan de 1981 y la consiguiente "Operación Empleo" así como la suspensión de las llamadas "Cartas Silva"; nunca representaron en la práctica una imposibilidad real para el mantenimiento del flujo de mano de obra indocumentada desde México a Estados Unidos.

Estas medidas a pesar de que incluyeron el fortalecimiento

del SIN y por lo tanto de la Patrulla Fronteriza, más bien se tradujeron en presiones ejercidas sobre la oferta de la mano de obra indocumentada sin tocar sustancialmente las condiciones de demanda de la misma.

Ante la corriente migratoria de mexicanos a Estados Unidos en busca de empleo, el gobierno norteamericano ha respondido con una serie de medidas unilaterales. En general se aplican criterios policiales y discriminatorios a un fenómeno que es fundamentalmente de índole económica. El desplazamiento de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos, obedece a consideraciones específicas y no constituye un movimiento de población por sí mismo, sino una movilización de fuerza de trabajo, de individuos económicamente productivos.

EN concreto, se debe enfocar el problema en su totalidad, vinculado como está a las relaciones económicas y al intercambio comercial entre México y Estados Unidos.

Por otra parte, se puede afirmar que los esfuerzos por modificar la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 y sus posteriores reformas, han atraído el interés de amplios sectores de la sociedad norteamericana, enfrentando a quienes propugnan por legislaciones restrictivas al proceso migratorio, con quienes observan la necesidad de modificaciones que tiendan a solucionar los problemas de las minorías.

En el transcurso de los años setentas y tras la agudización de la crisis económica en los Estados Unidos, surgió una preocupación creciente en el seno de distintos sectores de la

sociedad por el incremento constante del flujo de inmigrantes.

Cada uno de los últimos presidentes de los Estados Unidos, designó un Comité del gabinete o un equipo de trabajo para que estudiara el problema de la inmigración.

Por lo que se refiere a la posición que ha guardado el gobierno mexicano con respecto a la emigración de trabajadores, se puede decir que ésta ha sido "liberal", pues si bien, durante la época de los Convenios de Braceros existía cierta preocupación porque los derechos de los trabajadores migratorios fueran respetados, se creía más prudente no manifestarse al respecto para no entorpecer la renovación de los mismos.

Posteriormente, la actitud del gobierno de México fue la de pronunciarse más abiertamente por el respeto de los derechos humanos y laborales de nuestros conacionales en los Estados Unidos pero sin ir más allá. Contrariamente, las organizaciones chicanas siempre han estado dispuestas a colaborar con el gobierno mexicano del cual incluso reiteradamente han solicitado la intervención para defender los derechos de los trabajadores migratorios que laboran en forma indocumentada en los Estados Unidos.

Finalmente todas éstas propuestas de reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad norteamericana, no fueron aprobadas por el origen mismo de dichos proyectos y, fundamentalmente, debido a la fuerte oposición de grupos mexicano-americanos, legisladores liberales y asociaciones protectoras de los derechos civiles en ese país.

## CITAS CAPITULO II

- 1.- Bustamante, Jorge A. "La inmigración indocumentada en los debates del Congreso de los Estados Unidos". Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo (CENIET), Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Versión preliminar. 1978. p.14.
- 2.- Morales, Patricia. Indocumentados Mexicanos. México. Ed. Grijalbo. 1982. p.26.
- 3.- Martínez, John Ramón. Mexican Immigration to the U.S. 1910-1930. California. Ed. University of California. 1957. pp.35-38
- 4.- García Acevedo, Ma. Rosa. "La Recuperación del Control de las Fronteras en Estados Unidos. Implicaciones para México". La Política Exterior de México, desafíos en los ochentas. México. CIDE. 1983. p.162.
- 5.- Bustamante, Jorge A. op. cit. p.16.
- 6.- Ehrlich, Paul R. The Golden Door. Nueva York. Ed. Ballantine Books. 1979. pp. 52 y 75.
- 7.- Bustamante, Jorge A. op. cit. p.18.
- 8.- Morales, Patricia. op. cit. p.35.

- 9.- Ehrlich, Paul R. op. cit. p.56.
- 10.- Bustamante, Jorge A. op. cit. p.23.
- 11.- Morales, Patricia. Indocumentados... p.27.
- 12.- Ibidem. p. 183.
- 13.- Alba, Francisco. La población de México: Evolución y Dilemas. México. El Colegio de México. Centro de Estudios Económicos y Demográficos. 1977. p.56.
- 14.- Ehrlich, Paul R. op. cit. p.65.
- 15.- Bustamante, Jorge A. op. cit. p.29.
- 16.- Ibidem. p.30.
- 17.- Ibidem. p.32. y Secretaría de Relaciones Exteriores. Dirección General de Protección "La Política Migratoria de los Estados Unidos". Documento. 1983. p.18.
- 18.- S.R.E. op. cit. p.19.
- 19.- Ibidem. p.20.
- 20.- Morales, Patricia. Indocumentados... p.101.
- 21.- Bustamante, Jorge A. La Inmigración Indocumentada en los... p.34.

- 22.- U.S. Department of Justice Immigration and Naturalization Service. Illegal Alien Study. Reporte Anual. 1949.
- 23.- S.R.E. Dirección General de Protección. op. cit. p.24.
- 24.- U.S. Departamento of Justice Immigration and Naturalization Service. Illegal Alien Study. Reporte Anual. 1951.
- 25.- Bustamante, Jorge A. op. cit. p.35.
- 26.- Congressional Research Service, "History of Immigration and Naturalization Service". Washigton, Government Printing Office. p.98.
- 27.- Morales, Patricia. op. cit. p.33.
- 28.- Congressional Research Service, op. cit. p.107.
- 29.- Bustamante, Jorge A. op. cit. p.37.
- 30.- Morales, Patricia. op. cit. p.38.
- 31.- Cockcroft, James D. "El Plan Reagan y la Nueva Militancia de los Indocumentados". Revista A. México. Vol.IV nú.8 enero-abril 1983. Universidad Autónoma Metropolitana. p.96.
- 32.- Ibidem. p.84. y "La Operación Empleo, resultado de la incapacidad de Reagan para acabar con la desocupación en E.U.". El día 30 de abril 1982. p.17.

- 33.- García y Griego, Manuel. "Más policías en la frontera norte" Uno más Uno, 4 y 5 de marzo 1984. p.12. Morales, Patricia. "Simpson-Mazzoli y Roybal. Seis de uno y media docena del otro". Uno más Uno. 30 abril 1985 p.7.
- 34.- Peter W. Rodino Jr., Diputado por el Estado de Nueva Jersey, el record de Rodino demuestra que ha sido sólidamente pro-derechos civiles y, de hecho, liberal en términos generales. Además es del conocimiento público que Rodino ha contado con el apoyo de la AFL-CIO, de lo cual se deriva su interés por la inmigración. En Washington lo llaman el "señor inmigración" por obvias razones.
- 35.- Bustamante, Jorge A. "La Inmigración Indocumentada en los... p.42 y Congressional Research Service, U.S. Immigration Law and Policy 1952-1979 Washington, GPO. 1979.
- 36.- Bustamante, Jorge A. op. cit. p.40 . y Constitución de los Estados Unidos de América. Enmienda IV y XIV sección 1.
- 37.- Bustamante, Jorge A. "La inmigración de indocumentados mexicanos a Estados Unidos; un análisis de sus contradicciones". El Día. 26 de abril de 1983. p.12.  
"Indocumentados: desprotegidos pero necesarios" Uno más Uno. 14 de julio de 1980. p.2.
- 38.- Bustamante, Jorge A. La inmigración indocumentada en los... p.105
- 39.- Ibidem. p.97.

- 40.- Bustamante, Jorge A. "Inminente aprobación de la Ley Simpson-Mazzoli". Uno más Uno. 16 de mayo de 1983. p.2. Los Estados que legislaron al respecto, fueron entre otros, California, Virginia, Washington, Oklahoma y Kansas.
- 41.- Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). Estados Unidos: perspectiva latinoamericana, Vol.3 núm. 6, México. Junio 1978. p.66.
- 42.- García Acevedo, Ma. Rosa "La Recuperación del Control de las fronteras en Estados Unidos. Implicaciones para México". La Política Exterior de México: desafíos en los ochentas. México. CIDE 1983. p.170.
- 43.- Congressional Research Service, History of Immigration... op. cit. p.98.
- 44.- García y Griego, Manuel. "La Comisión Selecta, La Administración Reagan y la Política Norteamericana sobre Indocumentados: un debate en transición". México-Estados Unidos 1982. México. El Colegio de México. 1982. p.97.
- 45.- Casas, Yoloxóchitl. "No fuimos por espectacularidad a Estados Unidos: Gamboa Pascoe". El Día. 12 de mayo de 1980. p.18.
- 46.- Bustamante, Jorge A. "Trabajador huésped: doble explotación". Uno más Uno. 14 de abril de 1980. p.2.
- 47.- Bustamante, Jorge A. "E.U.-México Presidente por venir".

Uno más Uno. 6 de octubre de 1980. p.3.

48.- "Los ilegales mexicanos, legado de la historia y presión de la economía". Comercio Exterior. México Banco Nacional de Exterior, Vol. 28. Núm. 7. Julio de 1978. pp.798-805.

49.- Bustamante, Jorge A. "La Frontera Abierta de Reagan". Uno más Uno. 16 de mayo 1981. p.2.  
Marín Nidia. "No es justo ni humano la Ley de Inmigración de E.U.". Excelsior. 21 mayo 1981. p.1.

50.- Bustamante, Jorge A. "Enders en México, visita secreta". Uno más Uno. 18 mayo 1981. p.2.

51.- "México-Estados Unidos" Contextos. núm. 25. 25 de junio-10. de julio 1981. p.52.

52.- García Acevedo, Ma. Rosa. op. cit. p.172  
"Panel on Illegal Immigration says close "Blackdoor" open front wider". The Christian Science Monitor. 2 marzo 1981. p.4.

53.- "Aspectos esenciales del plan Reagan para trabajadores indocumentados" El Periódico de México. 5 agosto 1981 p.8.

"Oposición chicana al Plan Reagan para Indocumentados". Excelsior 5 agosto 1981. p.1.

Relaciones México- Estados Unidos. INFORME. Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo Vol. 1.

Núm. 2 feb-jun.1982 p.75.

54.- Cockcroft, James D. op. cit. p.79

García Acevedo, Ma. Rosa. op. cit. p.166.

Cornelius, Wayne. A. "Propuestas de Reagan para trabajadores migratorios" Uno más Uno. 4 octubre 1981 p.8.

55.- Ibidem. p.9

56.- Bustamante, Jorge A. "Petición de Poderes de Emergencia". Uno más Uno. 26 octubre 1981. p.2.

57.- "Rechazo al Plan Reagan sobre indocumentados". Uno más Uno 10. agosto 1981. p.i.

"El Plan Reagan sobre indocumentados lastima los derechos humanos: CT". El Día. 18 agosto 1981 p.i.

58.- Informe. op. cit. 84.

Cockcroft, James D. op. cit. p.98.

59.- Informe. op. cit. 85.

"Una carta marcada". RAZONES. 8 febrero 1982. p.29

"Margain: resta no suma" Uno más Uno. 25 enero 1982 p.3.

60.- "Terrorismo contra indocumentados" Uno más Uno. 8 febrero

1982 p.3.

61.- Cockcroft, James D. op. cit. p.96.

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

Las propuestas de reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de los Estados Unidos, conocidas como Proyecto Simpson-Mazzoli, emergen en un contexto particularmente favorable para la aprobación de medidas restrictivas. Las preocupaciones de orden económico y político que se manifestaban en la sociedad norteamericana especialmente, en relación con los flujos migratorios "sin control", contribuían a la creación de este ambiente.

El plan económico del presidente Reagan se caracterizaba en esos momentos por una lucha contra reloj, cuyos objetivos eran: reducir la inflación, estimular la producción y aumentar el poderío militar de los Estados Unidos. Para alcanzar estos objetivos se había reducido el gasto federal destinado a los servicios públicos y asistenciales; se otorgaron exenciones fiscales a las grandes empresas, con el objeto de estimular la reinversión de los ahorros creados por estas exenciones y esperar por esta vía, el aumento de la producción y, por último, se aumentó el gasto federal para reforzar el aparato militar.

El gran costo de lo que se llamaba "Reaganomic", había sido diseñado para que se pagara por los sectores de menos ingresos del pueblo estadounidense. Este gran costo estaba representado concretamente en un aumento del desempleo hasta casi el 10 % y una severa disminución de los programas de ayuda a los pobres prestada por el Gobierno Federal.

En este contexto surge una iniciativa de reformas a la Ley de Inmigración cuyos objetivos políticos eran: proteger a los pobres de la competencia de los extranjeros por los empleos cada vez más escasos; proteger la integridad cultural de la contaminación de idiomas y culturas extranjeras traídas por los inmigrantes; proteger el nivel de vida de los estadounidenses del aumento de la demanda de servicios públicos y de recursos naturales creadas por los inmigrantes. [1]

A ello conviene agregar que el mencionado proyecto contenía disposiciones cuidadosamente elaboradas con el propósito de conciliar en alguna medida, los diferentes intereses involucrados en la discusión de la inmigración en Estados Unidos. En este sentido, retoma las principales preocupaciones y algunas de las recomendaciones de otros proyectos presentados en el transcurso de la década de los setentas en el debate político norteamericano: el Plan Carter, la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados y, el Plan Reagan. Su "éxito" político estaría vinculado a estos hechos.

El proyecto Simpson-Mazzoli era una iniciativa de reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de Estados Unidos que había estado vigente desde el año de 1952. Los autores de este Proyecto fueron el Senador Alan K. Simpson, del Partido Republicano y el Representante, Romano Mazzoli, del Partido Demócrata. El Senador Simpson lo era por el Estado de Wyoming y el Representante Mazzoli por el Estado de Kentucky. Es decir, el Proyecto Simpson-Mazzoli surgió como un proyecto del poder legislativo bicameral y bipartidista, con el apoyo del Ejecutivo, sin tener la oposición política interna.

En la Cámara de Senadores este proyecto se registró con el número S 2222. En la Cámara de Representantes dicho proyecto fue registrado con el número HR 5872. Su título oficial fue: "Immigration Reform and Control Act of 1982". El proyecto fue oficialmente presentado ante ambas Cámaras por sus autores el 17 de marzo de 1982. [2]

El Senador Simpson, era presidente del Comité de Inmigración del Senado, mismo que estaba controlado por el Partido Republicano. El Representante Mazzoli, era presidente del Sub-Comité de Inmigración de la Cámara de Representantes donde la mayoría pertenecía al Partido Demócrata. Ninguno de ellos era originario de algún Estado donde existieran presiones políticamente significativas respecto al problema de la inmigración. No hay que olvidar que el Senador Simpson había intervenido en cuestiones migratorias desde la Comisión Selecta creada por Carter, en donde fue miembro de la misma.

Los coautores del proyecto, lograron invertir el orden de aprobación acostumbrado de un proyecto de ley con el argumento de que varias veces en el pasado la Cámara de Representantes aprobó los famosos proyectos de ley Rodino de inmigración, mismos que luego fueron rechazados por el Senado. Se arguyó que, por lo tanto, éste proyecto de ley debería ser aprobado por el Senado primero y luego por la Cámara de Representantes.

El proyecto constaba de tres apartados principales:

I Control de la Inmigración Ilegal.

- a) Sanciones para las personas o entidades que contrataran

extranjeros sin documentos en orden.

- b) Reforzamiento de las actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización y en particular a la Patrulla Fronteriza. Así como severos castigos a los que participaran en la transportación de extranjeros ilegales a los Estados Unidos.

## II Reformas a la Inmigración Legal.

En el se establecía que la residencia permanente sería otorgada a los inmigrantes que cumplieran los requisitos de categoría de reunificación familiar en un número que no excediera de 425 mil al año y a los inmigrantes independientes, no más de 100 mil anuales. El total de estas visas no debería superar al número asignado a un sólo país, a excepción de Canadá y México cuya cuota sería de 40 mil anuales.

## III Legalización.

La residencia permanente sería concedida a quien la solicitara durante el año siguiente a la aprobación de esta Ley, demostrando que entró al país antes del 10 de enero de 1977 y que desde entonces residía y, que desde esa fecha, tenía categoría de no inmigrante, pero que no renovó la visa y desde entonces permanecía autorización.

Existía un cuarto apartado que se refería a Disposiciones Generales.

Según el proyecto de ley, el Procurador General podría ajustar la categoría de un extranjero a la residente temporal si éste la solicitaba durante el año siguiente a la aprobación de la Ley, demostrando que había entrado al país antes del primero de enero de 1980 y que residía continuamente en él desde entonces en condiciones de ilegalidad.

Los residentes temporales podían hacer viajes cortos al extranjero si manifestaban su interés de obtener la residencia permanente.

El residente temporal tendría autorización de trabajar en los Estados Unidos, pero no se beneficiaría de los programas de asistencia previstos por la Legislación Federal.

Los residentes temporales deberían pagar impuestos y cuotas como todo ciudadano norteamericano, pero no tendría derecho a los servicios sociales; no podría llevar a sus familiares a los Estados Unidos y no tendría derecho de audiencia ante las Cortes.

El Proyecto Simpson-Mazzoli era por lo general menos drástico que el Plan Reagan. Por ejemplo, no contenía nada semejante al otorgamiento de poderes especiales para el presidente con base en los cuales podría declarar un "estado de emergencia" y cerrar carreteras y puertos para impedir una llegada masiva de refugiados o inmigrantes de tipo de la inmigración cubana llamada del "Mariel".

Con base en esos poderes especiales el presidente de Estados Unidos podría restringir el tránsito de cualquier persona dentro

el territorio norteamericano. El proyecto Simpson-Mazzoli establecía por una parte sanciones a los patrones que contrataran trabajadores indocumentados y por otra parte excluía a los patrones que tuvieran menos de cuatro empleados. de toda responsabilidad por la contratación de personas que hubieran violado las leyes de inmigración y se encontraran sin documentos en Estados Unidos.

Al igual que el Plan Reagan, el proyecto Simpson-Mazzoli proponía mecanismos que harían extraordinariamente fácil para un patrón evitar las sanciones por la contratación de trabajadores indocumentados aumentando la criminalidad para éstos cuando usaran documentación falsa para acreditar su estancia en ese país en tanto que, para los patrones establecía que bastaría un documento firmado por el trabajador en el que se asentara que mostró documentos al patrón para acreditar su estancia legal, para así quedar librado de toda responsabilidad. [3]

El proyecto no incluía el programa de "trabajadores huéspedes" propuesto por el presidente Reagan, aunque preveía la certificación de la necesidad de mano de obra extranjera que quedaría satisfecha a través de la inmigración legal y la creación de un programa modernizado de contratación temporal de mano de obra para la agricultura, programa identificado como H-2, de acuerdo al cual los trabajadores extranjeros contratados no podrían permanecer en el país más de ocho meses por año. Se trataba en resumen, más bien de incrementar la eficiencia del programa H-2, pero sin hacer alusiones explícitas acerca de aumentar su número.

El proyecto Simpson-Mazzoli no era sustancialmente diferente al Plan Reagan, en el sentido de que contenía medidas de gran dureza para "controlar" policialmente la frontera con México. Pero el efecto más grave del proyecto, era el de dejar, en la práctica, sin garantía de audiencia tanto a los trabajadores indocumentados como a los que recibieran visa temporal para trabajar legalmente; puesto que establecía disposiciones que harían que un trabajador indocumentado o uno legal con visa temporal, no pudiera tener acceso a los centros de asistencia legal o a cualquier otro centro de asistencia pública que recibiera fondos federales y eventualmente estatales. [4]

Esta prohibición dejaría a los trabajadores migratorios, con o sin documentos, en un estado virtual de esclavitud al no permitírseles de hecho el acceso a los tribunales en demanda de justicia.

El proyecto Simpson-Mazzoli se resumía en seis puntos principales que eran:

1. Después de un año de moratoria, los patrones que a sabiendas emplearan trabajadores ilegales, serían multados con mil dólares por la primera ofensa y dos mil por la segunda. Los que reclutaran trabajadores ilegales recibirían castigos más duros.

2. Todos los solicitantes de empleo tendrían que demostrar a través de documentación apropiada su nacionalidad o calidad migratoria que les permitiera trabajar.

3. Los extranjeros ilegales que llegaron a los Estados Unidos antes del 1o. de enero de 1982 podrían legalizar su

calidad migratoria, es decir, obtener la amnistía.

4. Se otorgaría el permiso de interdicción de barcos sospechosos de llevar indocumentados.

5. Los hermanos y hermanas de ciudadanos estadounidenses o residentes legales que hasta ese momento se les otorgaba una preferencia en las cuotas de inmigración de cada país, perderían este trato preferencial. Los padres e hijos continuarían recibiéndolo.

6. Se fijaría un cargo de cinco dólares por la expedición de una visa de no inmigrante que hasta ese momento era gratis. Cerca de siete millones se expidieron el año de 1981. El dinero recolectado se destinaría al Servicio de Inmigración y Naturalización.

Por otra parte y, en "rara coincidencia", con el inicio del debate en el Senado del proyecto Simpson-Mazzoli, en el mes de abril de 1982 se llevó a cabo la "Operación Empleo" en Estados Unidos; que consistió en una campaña de redadas policiales para expulsar a trabajadores indocumentados que se encontraban laborando en empleos que recibieran salarios altos, con el obvio propósito de hacer caer al público estadounidense que por cada deportación se abría un trabajo que aliviaría el desempleo en Estados Unidos.

La inmigración extranjera y muy particularmente la mexicana, ha sido asociada a lo largo de este siglo cada vez que hay una crisis económica, como causa de los aumentos en las tasas de desempleo en Estados Unidos. [5]

El objetivo político de la "operación empleo" era distraer a

los millones de desempleados de los efectos de la política económica del presidente Reagan; el desempleo en ese momento alcanzaba el 10 % con 12 millones de trabajadores cesantes, cifra a la que no se llegaba en muchos años. [6]

Curiosamente, las redadas se realizaron exclusivamente en las fábricas en donde trabajaban los chicanos junto con mexicanos y algunos centroamericanos, no obstante que se sabía de fábricas en donde abundaban los indocumentados europeos y asiáticos. La "operación empleo" se dirigió básicamente hacia los mexicanos, el 87 % de los deportados fueron de México.

Ante esa actitud, el gobierno mexicano presentó una nota oficial de protesta por los efectos de la "operación empleo" sobre los ciudadanos mexicanos. Con esta acción se disipó la idea de un eventual consenso de México con cualquier política que afectara los derechos humanos y laborales de los trabajadores mexicanos en el extranjero. [7]

La "operación empleo" fue un éxito político debido a la reacción favorable de la opinión pública estadounidense al gobierno de Reagan, por hacer algo para aliviar el desempleo. Además de la significación que tuvo al llevarse a cabo cuando se discutía el proyecto Simpson-Mazzoli. Es decir, creó un ambiente propicio a la política de inmigración que apoyaba el Presidente Reagan.

El proyecto Simpson-Mazzoli fue aprobado el 27 de mayo de 1982, por el Comité de Inmigración del Senado de Estados Unidos, por 16 votos a favor y 1 en contra; posteriormente el Senado en

pleno dió su aprobación para que fuera turnado a la Cámara de Representantes.

La primera "derrota" de este proyecto se dió en dicha Cámara de Representantes, debido a la movilización de organizaciones sindicales, políticas, religiosas y sociales norteamericanas - entre las que se encontraban muchas que agrupaban a trabajadores de origen latinoamericano y particularmente mexicano -, así como a la gran cantidad de propuestas de modificaciones y enmiendas, casi 300 que se introdujeron en el período de sesiones extraordinarias de la Cámara de Representantes en diciembre de 1982 y que hicieron imposible su aprobación por la premura del tiempo para discutir las.

Por lo que respecta a la posición del gobierno mexicano, se afirmaba que: "México debería fortalecer los mecanismos de protección a los emigrantes en el sistema consular de México en los Estados Unidos, y redoblar esfuerzos en el campo de la diplomacia, para que los foros internacionales prestaran mayor atención al fenómeno de los trabajadores migratorios y a la defensa de sus derechos en previsión de los efectos que tendría la eventual aprobación de la Ley Simpson-Mazzoli en el Congreso estadounidense". [8]

Por su parte, el Senado de la República envió un mensaje al Presidente de la Cámara de Representantes del Congreso de Estados Unidos, Thomas O'Neill, en donde manifestaba su preocupación por las repercusiones que tendría para los trabajadores migratorios mexicanos la aprobación de la Ley Simpson-Mazzoli. [9]

Asimismo, el Senado apuntaba que a la cuestión migratoria

no debería dársele un solo enfoque, sino que este debería ser bilateral, ya que afecta a ambos países.

Igualmente se instaba a que México acudiera a los foros internacionales para solicitar su apoyo y que desalentaran el Proyecto que se discutía en el Congreso norteamericano.

### 3.1 EL PROYECTO SIMPSON-MAZZOLI EN 1983.

En febrero de 1983, el proyecto Simpson-Mazzoli es presentado nuevamente y en forma simultánea en ambas Cámaras del Congreso estadounidense y sus copatrocinadores esperaban que finalmente fuera aprobado pues consideraban que, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Representantes, existía una opinión mayoritaria con respecto a que resultaba de interés nacional lograr un efectivo control de sus fronteras.

Se notaba que entre la opinión norteamericana se había ido generando en los últimos años un consenso en el sentido de que era necesario contar con una legislación sobre inmigración más restrictiva y, por lo tanto, ésto llevaría a que eventualmente se aprobará uno u otro proyecto de reforma a la Ley de Inmigración.

El proyecto Simpson-Mazzoli con algunas modificaciones proponía como puntos básicos para contener la inmigración ilegal los siguientes:

1. Sancionar a los empleadores de mano de obra indocumentada
2. Establecer la necesidad de una identificación difícilmente falsificable para todo aquel que deseara trabajar.
3. Reforzar la vigilancia fronteriza.
4. Impulsar la contratación de trabajadores extranjeros a través de los mecanismos previstos por la fracción H-2 de la Ley de Inmigración.
5. Proporcionar residencia legal a los extranjeros indocu-

mentados que hubieran establecido domicilio permanente en los Estados Unidos antes de enero de 1980.

6. Ampliar de 20,000 a 40,000 el número de visas anuales asignadas a México y Canadá.

Para considerar el alcance de estas propuestas es necesario distinguir que la inmigración ilegal a los Estados Unidos no se reduce únicamente a la entrada de trabajadores temporales, sino que incluye también la permanencia indocumentada de un buen número de extranjero que desean quedarse a vivir en ese país.

De estos dos flujos de inmigración ilegal, es el último el que más parecía preocupar a los círculos gubernamentales estadounidenses, debido principalmente a las consecuencias que, para la sociedad y el sistema político norteamericano, ellos consideraban podría acarrear un crecimiento incontrolado de la población de origen hispanoamericano.

El flujo de trabajadores indocumentados temporales también les inquietaba y lo querían controlar, pero estaban conscientes de que éste era producto de una demanda real que existía por parte de diversos empresarios norteamericanos y que, por lo tanto, no podían frenarlo sin producir efectos negativos en su propia economía.

Por otra parte, continuaba el manipuleo de la opinión pública estadounidense con el objeto de asumir una actitud más favorable hacia las medidas legislativas en materia de inmigración, se hablaba de una "invasión desde México" que "sigue creciendo"; grupos empresariales agrícolas y religiosos habían

variado su posición con respecto al proyecto Simpson-Mazzoli, dejando de oponerse tan tenazmente como lo habían manifestado con anterioridad. [10]

Esto ocurría al tiempo en que el desempleo en Estados Unidos era el más alto en las últimas cuatro décadas, y al momento en que el gobierno en todos sus niveles estaba siendo presionado para proveer bienestar a sus propios ciudadanos.

Durante los días 16, 17 y 18 de mayo de 1983, el proyecto de ley S.529 "Immigration and Control Act of 1983" conocido como proyecto Simpson-Mazzoli, fue considerado por el Senado en Sesión Plenaria, habiendo sido aprobado en la sesión del día 18, por 76 votos a favor, 18 en contra y 5 ausencias.

Previamente, el mismo proyecto había sido considerado y aprobado por el Subcomité de Inmigración y Política de Refugiados el 7 de abril y lo mismo por el Comité Judicial el 19 de abril. Cabe mencionar que para lograr su aprobación y tomando en cuenta algunas sugerencias de los distintos grupos involucrados, el proyecto tuvo varias enmiendas.

Las enmiendas consideradas fueron las siguientes:

1. No. 1267 (Hawkins R-FL) Autorizar un fondo revolvente adicional por 35 millones de dólares, para ser usado como un incremento para las actividades de urgencia de la Patrulla Fronteriza o el SIN, y para reembolsar a los Estados y localidades los gastos por asistencia en emergencias de inmigración. Esta enmienda fue adoptada por consenso.

2. No. 1221 (Helms R-NC) Eliminar las disposiciones relativas a la legalización de estatus de ciertos extranjeros. Esta enmienda fue ampliamente debatida pero resulto rechazada.
3. No. 1222 (Helms-R-NC) Establecer la politica del Congreso respecto a servicios estatales para extranjeros ilegales. Esta enmienda resulto rechazada.
4. No. 1224 (Helms R-NC) Eliminar las disposiciones que otorgan 40,000 o más visas en un año fiscal a países contiguos a los Estados Unidos. Esta enmienda resulto rechazada por 81 votos en contra y 14 a favor.
5. No. 1268 (Danforth D-Miss) Modificar las disposiciones relativas a la dispensa de los dos años de residencia en el extranjero con respecto a ciertos estudiantes extranjeros. Esta enmienda resulto adoptada por consenso.
6. No. 1269 (Warner R-Virg) Enmendar la sección 102, subsección 114 en la página 121, línea 14 sustituyendo la palabra "shall" por la palabra "may" después de las palabras "Secretario de Estado". Esta enmienda tenia el propósito de cambiar el sentido de la autoridad concedida para que el SIN cobrara tarifas a los extranjeros que ingresaran al territorio de los Estados Unidos por los lugares de acceso fronterizo de tal manera que quedara como una facultad discrecional el hacerlo. Cabe indicar que esta enmienda que se aprobó por consenso fue a su vez enmendada por la No. 1270 (Baucus D-Mon) La cual al ser aprobada establecía eliminar totalmente las medidas relativas a la imposición de tarifas a extranjeros al ingresar a los Estados Unidos por los puntos de acceso fronterizos.
7. No. 1271 (Bumpers D-Ark) Eliminar la preferencia para

"inversionistas" Esta enmienda resultó aprobada por 51 votos a favor y 46 en contra.

8. No. 1272 (Byrd D-Virg) expresar el sentimiento del Senado en el sentido de que el Departamento del Trabajo debía revisar sus disposiciones del 4 de enero de 1983 que afectan a los fruticultores del Estado de "West Virginia". Esta enmienda fue adoptada por consenso.
9. No. 1220 (DeConcini D-Ariz) Permitir un período de transición de 3 años para que los empleadores agrícolas pudieran seguir contratando trabajadores indocumentados por ese tiempo, aunque en forma gradual; de tal manera que en el primer año se contratara el 100% de dichos trabajadores, el segundo año el 67% y el tercero 33 %. La enmienda fue adoptada por consenso. Cabe mencionar que a ésta enmienda se le presentó otra enmienda, la No. 1264 (Wilson D-Calif) que pretendía aumentar el período de transición 2 años más, la cual sin embargo resultó rechazada por 72 votos en contra y 20 a favor.
10. No. 1273 (Hart D-Col) Prevenir discriminación basada en origen nacional o de las consecuencias derivadas de la aplicación de sanciones al empleador. Después de un largo debate, esta enmienda resultó rechazada por 59 votos en contra y 29 a favor.
11. No. 1210 (Kennedy D-Mas) Modificar las disposiciones relativas al procedimiento en la determinación de órdenes judiciales y asilo. Esta propuesta antes de someterse a votación fue enmendada por el mismo Senador Kennedy y en esa forma se aprobó por consenso después de una amplia explicación sobre los méritos y características de la misma.
12. No. 1275 (Humphrey R.N.H.). Negar a los extranjeros que

fuesen legalizados, cierta clase de asistencia durante el periodo que transcurriera hasta que obtuvieran la nacionalidad. La enmienda resultó rechazada por 63 votos en contra y 31 a favor.

13. No.1276 (Cranston D-Calif.). Permitir al Procurador General que pudiera dispensar el requisito de residencia continua. Esta enmienda se adoptó por consenso.
14. No.1278 (Cranston D-Calif.). Modificar el requerimiento de "presencia física" para la solicitud de legalización. Esta enmienda se adoptó por consenso después de que el mismo proponente le hizo una modificación en el sentido de utilizar la declaración de los empleadores como prueba de "presencia física".
15. No.1277 (Cranston D-Calif.) Propuso revisión judicial a la negativa para legalización. Esta enmienda se rechazó por 75 votos en contra y 20 a favor.
16. No.1279 (McClure R-Id.).- Requerir de una orden judicial a los oficiales o empleados del SIN para poder entrar a una granja o campos agrícolas en búsqueda de inmigrantes indocumentados. La enmienda fue adoptada por 62 votos favorables y 33 en contra.
17. No.1280 (D' Amato R-N.Y.). Requerir del gobierno federal el reembolso a los Estados de los costos que tuvieran que hacer al encarcelar inmigrantes indocumentados y refugiados que cometieran faltas a las leyes. Esta enmienda fue adoptada por 53 votos a favor y 40 en contra.
18. No.1281 (Hatfield R-Or.). Proveer de un procedimiento para revisión del Congreso de cualquier propuesta del Presidente que requiriera a un individuo presentar una tarjeta de identificación nacional en el momento de su contratación o

reclutamiento. La enmienda fue adoptada por consenso.

19. No.1274 (Bradley D-N.J.). Que el gobierno federal reembolsara el 100 % de los costos por servicios sociales y de salud derivados de la aplicación del programa de legalización. Esta enmienda fue rechazada por 57 votos en contra y 37 a favor.

20. No.1283 (Simpson R-W.). Incluir las enmiendas técnicas necesarias para adaptar al Proyecto las enmiendas previamente aprobadas. La enmienda se adoptó por consenso.

Después de considerar y votar las anteriores enmiendas, el Plenario voto el Proyecto mismo, el cual resultó aprobado por 76 votos a favor y 18 en contra, con 5 ausencias.

Fuente:

Congressional Record Vol. 129 Núm. 66,67 y 68 del 16,17 y 18 de mayo de 1983. Government Printing Office. U.S.

Una vez aprobado el proyecto Simpson-Mazzoli por el Senado, se inició la siguiente fase de deliberaciones dentro de los Comités dictaminadores de la Cámara de Representantes.

Este proyecto fue turnado por el Comité Judicial de esa Cámara a la consideración de cuatro Comités: Agricultura, Educación y Trabajo, Energía y Comercio y Reglamentos.

Durante la tercera semana de junio, los tres primeros Comités elaboraron cambios en las secciones del proyecto que trataban sobre los trabajadores temporales extranjeros, sanciones contra patrones, y sobre los beneficios federales a los individuos que serían legalizados bajo las medidas de amnistía.

Estos cambios fueron turnados al Comité de Reglamentos en forma de enmiendas para que, por medio de una consulta a los presidentes de los tres Comités, se determinara el número y orden de las enmiendas que serían consideradas por la Cámara de Representantes.

Es importante señalar que muchos de los miembros de estos Comités expresaron su oposición al proyecto de Ley, destacando que solamente estaban apoyando las enmiendas propuestas para mejorar lo que ellos consideraban una "mala legislación". Esto era un claro indicio de que los legisladores estaban dispuestos en esa ocasión a discutir el proceso de instrumentación de las reformas, en vez de mantener una posición de completo rechazo a tal legislación, como lo habían hecho en diciembre de 1982. [11]

La concesión de los legisladores para permitir que el debate

del proyecto fuera en torno a las cuestiones técnicas de instrumentación, se reflejó en la esencia de las enmiendas propuestas por los Comités de revisión.

Es así como, por ejemplo, en el Comité de Agricultura los grandes intereses del capital agroindustrial introdujeron una enmienda que establecía un programa de trabajadores huéspedes extranjeros más flexible para llevar a cabo las cosechas de productos perecederos.

La enmienda introducida por el Representante demócrata californiano Leon Panetta, permitiría a los granjeros reclutar trabajadores extranjeros hasta 72 horas antes de necesitarlos, en contraste con los 50 días de anticipación que se proponían en el programa del Comité Judicial, y los 80 días dentro del programa H-2 vigente en ese momento.

Bajo el programa de Panetta, el trabajador huésped no estaría restringido a trabajar para un sólo granjero, sino que podría ser utilizado por diferentes patrones de una "región agrícola" definida por el Procurador General. Además de no promover garantías contra el desplazamiento de trabajadores domésticos y contra la depresión de las condiciones de trabajo, esta enmienda no constituía más que la restitución del Programa Bracero.

En cuanto a los trabajadores temporales extranjeros, éstos estarían excluidos de toda asistencia del gobierno federal, incluyendo la asistencia legal, dejándolos totalmente desprotegidos. [12]

Así como esta enmienda, había otras que exacerbarían la discriminación en el empleo contra los trabajadores de origen latinoamericano y otros que "parecieran" extranjeros.

A principios del mes de octubre de 1983, este proyecto de ley quedó "derrotado" por segunda vez en la Cámara de Representantes, debido tanto a las fuertes presiones de organizaciones políticas, sindicales, religiosas y sociales, como a la política prematura de año de elecciones en los Estados Unidos.

El Presidente de la Cámara de Representantes Thomas P. O'Neill, declaró que esa Cámara no continuaría más con el proceso legislativo del proyecto Simpson-Mazzoli, las razones que justificaban la posposición del debate eran la firme oposición de los grupos hispanos al proyecto y la falta de apoyo al mismo por parte de la ciudadanía en un momento de campaña preelectoral.

[13]

Asimismo, se tenían presentes las reservas del Ejecutivo acerca del proyecto que se discutía en dicha Cámara, el Presidente favorecía la versión del Senado, lo cual pudiera resultar en un veto presidencial si este proyecto fuera aprobado con las enmiendas que su Administración no favorecía.

El elemento crucial en esta decisión fue la disputa de los partidos Demócrata y Republicano por el voto de los chicanos en las elecciones de 1984. Existía tal consenso entre las organizaciones hispanas para rechazar el proyecto Simpson-Mazzoli, que los partidos políticos no podían ignorar la posibilidad de que una acción contraria a ese nivel de consenso de los chicanos los hiciera votar en contra del partido que lo promoviera.

En todas las ciudades los comentarios de prensa coincidían en que el factor decisivo de que el proyecto se hubiera liquidado, fue la reacción de la población de origen mexicano en contra de dicho proyecto. [14]

Cabe agregar, que desde la década de los setentas el movimiento chicano paulatinamente ha ido adquiriendo una fuerza e importancia relevante dentro de la sociedad norteamericana y, reiteradamente, desde el Plan Carter, se han opuesto a medidas que afecten a la población hispana en los Estados Unidos.

### 3.2 EL PROYECTO ROYBAL

En respuesta a la sugerencia del líder de la Cámara de Representantes Thomas O'Neill, acerca de que los legisladores de origen latino concretaran su oposición al proyecto Simpson-Mazzoli y presentaran un proyecto alternativo, diversos líderes de grupos de habla hispana en Estados Unidos, anunciaron que habían decidido presionar al Congreso norteamericano y a la Casa Blanca, para evitar que se aprobara el proyecto Simpson-Mazzoli y que, en contrapartida, habían preparado su propio proyecto de ley que sería introducido en la Cámara de Representantes por el Representante demócrata de California Edward Roybal.

Desde que el líder de la Cámara de Representantes, anunció en octubre de 1983, que impediría que el pleno de dicha Cámara considerara el proyecto Simpson-Mazzoli, se empezó a preparar entre los principales grupos y organizaciones hispanas de Estados Unidos un proyecto propio de reforma a la Ley de Inmigración de ese país.

El 22 de febrero de 1984, el demócrata Edward Roybal introdujo en la Cámara de Representantes una alternativa al proyecto Simpson-Mazzoli, misma que contó con el apoyo del "Caucus" hispano y tuvo el auxilio de las siguientes organizaciones "Mexican American Legal Defense and Education Fund" (MALDEF), "League of United Latin American Citizens" (LULAC), "National Council of la Raza" (NCLR), "American Civil Liberties Union" (ACLU), "Church World Service" (CWS), y "American Immigration Lawyers Association" (AILA). [15]

Aunque la Cámara de Representantes nunca la revisó a fondo, ésta propuesta de Ley planteaba algunas alternativas más liberales que las del proyecto Simpson-Mazzoli.

El proyecto Roybal proponía, por ejemplo, el otorgamiento del estatus de residentes permanentes a las personas que hubieran residido en los Estados Unidos desde antes del 1o. de enero de 1982. En cuanto a la documentación necesaria para comprobar su estancia en ese país, el proyecto Roybal contenía requisitos menos estrictos, protegiendo la confidencialidad de los datos de las personas que solicitaran la residencia.

El proyecto proponía que se otorgara un estatus legal transicional a los indocumentados, mientras resolvían sus solicitudes de residencia.

En cuanto a cuestiones de asilo y adjudicación de estatus legal, el proyecto Roybal establecía procedimientos y restricciones para el ejercicio justo de las autoridades de migración en sus funciones de interrogatorios, indagaciones, arrestos y redadas. También sugería que el procedimiento judicial, después del arresto, fuera más rápido, especialmente cuando hubiera evidencia suficiente para justificar una deportación. Además, requería que los agentes de migración advirtieran a las personas aprehendidas, de sus derechos civiles y en su propio idioma.

Este proyecto planteaba la desaparición de grupos policíacos regionales para la aplicación de las leyes migratorias.

Pero probablemente los aspectos más importantes del proyecto

Roybal, en lo que concernía a los trabajadores indocumentados, eran aquellos que se referían a las previsiones de su empleo y aplicación; en él se planteaban soluciones que no tenían sugerencias correspondientes en el proyecto Simpson-Mazzoli; por ejemplo, se requería que el Procurador General y el Secretario de Estado, iniciaran discusiones con los funcionarios de los gobiernos de México y Canadá, para tratar de establecer programas dirigidos a restringir la inmigración ilegal de trabajadores. Inclusive, se proponía que el Procurador tomara medidas para proteger los derechos y la seguridad de las personas bajo la jurisdicción de los Estados Unidos, esto incluía el entrenamiento de los oficiales del SIN, cuyo personal ha sido históricamente el que más ha violado los derechos civiles de los trabajadores indocumentados. [16]

Un aspecto muy importante en las propuestas del proyecto Roybal, era el relativo a aumentar la autoridad del Departamento del Trabajo y del Consejo Nacional de Relaciones Laborales, para que aplicaran con más rigor el Acta de Estándares Laborales Justos (Fair Labor Standard Act.), la Ley de Salubridad y Seguridad Ocupacional y la Ley Nacional de Relaciones Laborales, ya que la violación de tales leyes involucraba a los trabajadores indocumentados. También pretendía autorizar un incremento sustancial a los presupuestos fiscales de tales organismos para que tuvieran más facilidad de instrumentar esas leyes laborales.

Al contrario del proyecto Simpson-Mazzoli, el proyecto Roybal contemplaba la creación de una Comisión del Congreso para analizar los factores que afectarían la inmigración indocumentada y los que perjudicaban los incentivos para contratar a un traba-

gador sin documentos.

El proyecto Roybal reconocía el alcance y la cantidad de violaciones a las que se enfrenta el trabajador indocumentado y proponía frenarlas de manera justa y no discriminatoria.

Al hacer una comparación entre este proyecto y el proyecto Simpson-Mazzoli, tal y como éste último quedó aprobado por el Senado y el Comité Judicial de la Cámara de Representantes en 1983, se puede señalar que ambos contenían los principios básicos de reforzamiento de la vigilancia fronteriza; de la puesta en práctica de un programa de legalización de residentes indocumentados y de la aplicación de un programa de trabajadores extranjeros temporales, aunque este último punto, en el proyecto del grupo hispanoparlante se señalaba específicamente la necesidad de establecer un mecanismo de diálogo entre Estados Unidos y los países emisores de mano de obra.

Sin embargo y a diferencia del proyecto Simpson-Mazzoli, el proyecto Roybal no incluía sanciones para los empleadores que contrataran trabajadores indocumentados, ni tampoco incorporaba un sistema de identificación para quienes solicitaran empleo.

Este último proyecto incluía, además, elementos tan nuevos como el establecimiento de programas bilaterales con México y Canadá para el combate de los traficantes de indocumentados; clasificación de los criterios utilizados por el SIN para aprehender indocumentados y la creación de una Comisión para minimizar los desplazamientos de empleo ocasionados por los trabajadores indocumentados. [17]

A primera vista, el punto principal que parecía dominar en el proyecto Roybal, era la preocupación porque una eventual reforma a la Ley de Inmigración de ese país no dañara los intereses de las personas que deseaban vivir y trabajar sin limitaciones en los Estados Unidos. En este sentido, señalaron que se estaba en contra de las sanciones a empleadores y de un sistema de identificación para el trabajo, porque ambos disuadirían a los empleadores de contratar a cualquier persona con aspecto o apellido hispano.

Por otro lado, la preocupación por aumentar la vigilancia fronteriza, para combatir a los traficantes de indocumentados y por asegurar la aplicación de la legislación laboral, parecían ser el resultado de la convicción de que sus intereses como grupo residente se veían amenazados con la presencia de trabajadores temporales indocumentados, que eran muchas veces preferidos por los empleadores en virtud de que abarataban aún más la mano de obra.

De forma tal, que el proyecto Roybal parecía señalar, en esencia, que aquellos que residían ya en ese país, deberían de gozar de todos los derechos, mientras que los que sólo desearan ir a trabajar temporalmente tendrían que ser estrictamente controlados.

### 3.3. EL PROYECTO SIMPSON-MAZZOLI EN 1984.

Una vez que el presidente Ronald Reagan logró confirmarse en la precandidatura para su reelección en la presidencia, declaró que su país no podría permitirse el lujo de perder el control de sus fronteras, y que esperaba firmar una ley sobre inmigración tan pronto como fuera posible. [18]

Todo ello enmarcado en su feroz política bélica en el mundo y, particularmente, en Centroamérica y el Caribe, donde precisamente en esos días dió órdenes de invadir Granada.

En enero de 1984 se introdujo nuevamente el proyecto de ley Simpson-Mazzoli en la Cámara de Representantes. Mismo que, debido a presiones de los grupos hispanos, de los empresarios del suroeste de los Estados Unidos y a cuestiones electorales, lo llevaron a su "derrota" a fines del año 1983, pero una iniciativa demócrata logró que los hispanos aceptaran la idea de cerrar la frontera, a cambio de que se arreglara la situación de los ya inmigrados. Aparentemente, con esta medida, lograron allanar las dificultades para que el pleno de la Cámara lograra aprobar el proyecto.

El 11 de junio de 1984, la Cámara decidió iniciar el debate de las enmiendas introducidas al proyecto de ley a lo largo de su camino por Comités y Subcomités Camerales.

Con asombrosa rapidez la Cámara de Representantes, en semana y media, revisó y discutió prácticamente todas las enmiendas.

Finalmente, el día 20 de junio, el pleno de la Cámara aprobó la totalidad del proyecto por 216 votos a favor y 211 en contra.[19]

Pero el proyecto, aprobado con una diferencia de sólo 5 votos, resultó una versión diferente a la sancionada en el Senado el año anterior, por lo que se estableció una pugna entre ambas Cámaras para hacer aprobar sus respectivas propuestas. Finalmente, el Senado y su proyecto recibieron el apoyo del gobierno de Reagan.

El debate efectuado en la Cámara de Representantes del 12 al 20 de junio, llevó a realizar una serie de modificaciones y enmiendas a la versión inicial aprobada por el Senado.

El 12 de junio, por ejemplo, se discutió la enmienda del Representante James Wright de Texas, que planteaba que los trabajadores indocumentados tendrían que identificarse como tales para acogerse a la amnistía y deberían satisfacer múltiples requisitos, tales como tener una historia laboral impecable en el país, estudiar inglés y, en los casos aplicables, tener a sus hijos en la escuela.

El mismo día se aprobó una enmienda que obligaba a los patrones cuya empresa contara con cuatro empleados o más, a certificar el estatus legal de sus trabajadores, mediante la revisión del pasaporte, certificado de nacimiento o tarjeta de seguridad social.

El día 13 se aprobó una disposición que establecía multas severas para los empleadores que contrataran a trabajadores indo-

cumentados. Anteriormente a esta votación se rechazaron dos enmiendas:

La primera presentada por el Congresista Edward Roybal, planteaba la sustitución de las sanciones a los patrones por un fondo destinado a financiar la actividad de las autoridades responsables de vigilar el cumplimiento de las leyes laborales. La otra enmienda fue introducida por la Representante de Denver, Patricia Schoender, y proponía que la Ley Simpson-Mazzoli tuviera vigencia por un período de sólo tres años. [20]

Ese mismo día, se introdujo una propuesta que obligaba a la presidencia de Estados Unidos, a analizar la posibilidad y conveniencia de proponer a México el establecimiento de un programa de colaboración para enfrentar, en forma conjunta, el problema de los indocumentados. El proyecto propuesto por el republicano Ken Kramer "alentaría el desarrollo económico mexicano por medio de varias medidas en el campo del comercio, la inversión y la asistencia financiera, para enfrentar necesidades actuales y futuras; propiciaría la ayuda financiera y técnica para programas universitarios en los Estados Unidos, y la identificación de campos en los que la aportación tecnológica de Washington pudiera ayudar a México, e incluso el envío de "voluntarios" para trabajar en áreas en las que no hubiera suficiente personal en México". [21]

El día 14 se aprobó el programa de trabajadores huéspedes H-2 que dividía a los Estados Unidos en diez regiones y otorgaba al Procurador General la facultad de conceder permisos a trabajadores extranjeros temporales a solicitud de los empleadores que los necesitaran. La enmienda propuesta por el demócrata Leon

Panetta, proponía un programa que facilitaría la contratación de trabajadores temporales extranjeros con sólo tres días de anticipación para cosechar frutas y verduras perecederas. Tal enmienda, anteriormente revisada y aprobada por el Comité de Agricultura, fue aceptada con una votación de 228 a favor y 172 en contra, después de haberse rechazado por votación de 256 por 164 una enmienda alternativa propuesta por el demócrata californiano George Miller, que sugería mantener el programa de importación de trabajadores vigente en ese momento y reforzar la protección de los mismos.

El día 14 también se aprobó un aumento de 200 millones de dólares para el Servicio de Inmigración y Naturalización, con lo que se incrementarían el personal de la patrulla fronteriza de 2,400 a 4,000 elementos.

Pero el debate más polémico de este proyecto de ley se centró sobre la cuestión de la amnistía a los trabajadores indocumentados. Una enmienda propuesta por el Representante Bill Mc Callum, que intentaba suprimir toda medida de amnistía para los indocumentados fue rechazada. Otra enmienda presentada por el californiano Dan Lugen, estipulaba limitar la residencia legal a quienes hubieran ingresado a los Estados Unidos antes de 1980 en lugar de antes de 1982. Esta enmienda, al igual que otra muy similar presentada por el legislador de Florida, Caly Shaw, fueron rechazadas.

La enmienda propuesta por el demócrata James Wright, que otorgaría residencia temporal de un año a los inmigrantes indocumentados, a quienes se les exigiría ciertos requisitos

mínimos en el segundo año para obtener la residencia permanente, fue aprobada.

En resumen, las principales enmiendas aprobadas por la Cámara de Representantes al proyecto Simpson-Mazzoli fueron las siguientes:

1. Se permitiría a los países fronterizos México y Canadá, utilizar las visas que el otro no aprovechara.
2. Se agregaba una sección que aclaraba que el concepto de presencia física no se altera, si su salida de Estados Unidos no tenía como propósito interrumpir su presencia física continua.
3. Se sustituía al Secretario del Trabajo por el Procurador General, como la autoridad competente para determinar el periodo que los trabajadores temporales del Programa H-2 podían permanecer en ese país.
4. Se autorizaba la asignación de un presupuesto adicional para el Secretario de Agricultura, en relación a sus responsabilidades para la ejecución del programa de trabajadores temporales agrícolas.
5. Se otorgaba prioridad a las leyes federales y estatales para la determinación de la admisibilidad de nuevos trabajadores.
6. Se agregaba un nuevo Programa de trabajadores temporales agrícolas, "Non immigrants seasonal agricultural program", mismo que autorizaba al Procurador General, previas consultas con los Secretarios de Agricultura y del Trabajo, a determinar el número de visas que permitirían la entrada a Estados Unidos, hasta por once

- meses, a extranjeros no inmigrantes para trabajar en los campos agrícolas. Esta enmienda solicitaba al presidente establecer comisiones bilaterales con los países proveedores de dichos trabajadores, con el objeto de que participaran en la realización del mencionado Programa, se calculaba que el número de visas que se otorgarían conforme a este Programa, ascendería a 500,000 anuales.
7. Se extendía a 18 meses el plazo para solicitar el cambio de calidad migratoria para la "legalización".
  8. Se establecía que un extranjero que se "legalice" no sería excluido de los beneficios de la seguridad social, si demostraba que había sido capaz de mantenerse a sí mismo a través de trabajo continuo.
  9. Se prohibía la deportación de los extranjeros a los que se les negara el derecho a trabajar, mientras se resolviera su solicitud de "legalización".
  10. Se autorizaba entidades no gubernamentales con experiencia en materia de inmigración, a recibir solicitudes de "legalización".
  11. Se aprobaba que los extranjeros "legalizados" recibieran beneficios de asistencia del programa de almuerzos en las escuelas.
  12. Se precisaban las disposiciones que descalificaban a los extranjeros de ciertos programas de asistencia.

Fuente: Congressional Record Vol. 130 del mes junio de 1984.  
Government Office. U.S.

Los resultados de las votaciones en la Cámara de Representantes, fueron considerados por mucho como una gran derrota del movimiento hispano en Estados Unidos. Estos resultados tendrían, además, repercusiones negativas para los aspirantes demócratas en las elecciones, ya que ellos mismos habían otorgado el margen necesario para que enmiendas tan polémicas fueran aprobadas.[22]

Por su parte, las principales organizaciones de origen hispano como MALDEF, LULAC y el Consejo Nacional de la Raza, expresaron su profunda decepción por esas votaciones, y anunciaron que convocarían a la movilización de organizaciones nacionales en contra de las enmiendas aprobadas.

Asimismo, había quedado de manifiesto que las votaciones de las enmiendas al proyecto Simpson-Mazzoli, inclinaban claramente la balanza en favor de los intereses restriccionistas en los Estados Unidos.

Sin embargo, las dos mayores debilidades de este proyecto, para su adecuado funcionamiento en la práctica, eran el alto costo de su establecimiento y ejecución, funcionarios a cargo del presupuesto lo calculaban en 13 mil millones de dólares por 5 años y su vulnerabilidad al fraude.

A este proyecto le faltaba ser conciliado con el texto aprobado por el Senado en 1983, en el seno de un Comité Bicameral, para después ser remitido nuevamente a los plenos de ambas Cámaras para su aprobación final.

Tal conciliación debería enfrentar como problemas de primera

importancia, el hecho de que el proyecto Senatorial no contemplaba la puesta en práctica de un "Programa de Trabajadores Huéspedes" tan ágil y amplio como el del proyecto de la Cámara de Representantes que se estimaba podría incluir a 500,000 trabajadores al año, manteniéndose el primero en la antigua fórmula H-2 con sus largas complicaciones burocráticas e insignificancia numérica.

Lo anterior, aunado a la otra diferencia importante con el proyecto Senatorial y que se refería a la fecha límite para otorgar la amnistía, eran las principales dificultades en las negociaciones que se realizarían y que podrían determinar el estancamiento del proyecto en esta fase, o bien la aprobación de un proyecto más conservador.

Como la versión aprobada en la Cámara de Representantes otorgaría la residencia definitiva a un mayor número de trabajadores indocumentados que la aprobada por el Senado, el presidente Reagan y los líderes de la Cámara Alta asentaron que esta medida era "inaceptable" y que continuarían presionando por una reforma más restrictiva y sin tantas concesiones en materia de amnistía.

Reagan amenazó con vetar la versión aprobada por la Cámara de Representantes, si ésta lograba llegar en esa forma a la Casa Blanca.

El presidente Reagan anunció que firmaría el controvertido proyecto de ley de inmigración- que él consideraba justo-, tan pronto como se lo enviara el Congreso tras alcanzar un acuerdo entre ambas Cámaras. Asimismo, el mandatario se esforzó por con-

vencer a la comunidad hispana de que el proyecto no era discriminatorio para ella. Dijo además que la medida era "justa" y que constituía un "esfuerzo legítimo por recuperar el control de nuestras fronteras". [23]

La oposición al proyecto Simpson-Mazzoli se incrementó, principalmente entre las organizaciones hispanas y aún por parte de los mismos candidatos demócratas a la presidencia y vicepresidencia de los Estados Unidos.

Durante la Convención Demócrata realizada en el mes de julio de 1984 en San Francisco, California, se demanda del gobierno del presidente Reagan una política de inmigración "justa y humana", en vista de que la actual era "obsoleta", así como "una amplia reforma que refleje nuestros intereses nacionales y nuestra herencia de inmigrantes". [24]

El candidato demócrata a la presidencia Walter Mondale, por su parte aseguraba que como presidente jamás firmaría la "ley Simpson-Mazzoli" y que se oponía a los postulados de esa ley porque "causaría sufrimientos humanos", y reiteró que si era elegido presidente "yo, personalmente me encargaré de que no salga esa ley". [25]

También ofreció dar prioridad a la cooperación fronteriza con sus vecinos del norte y del sur, y ratificaba su disposición de crear un organismo especializado en el análisis de la problemática económica de México y auxiliarlo para detener las corrientes migratorias hacia los Estados Unidos.

Otra forma de oposición la constituyó una gran manifestación de varios miles de personas, principalmente de origen mexicano, dirigida por diversas organizaciones chicanas y latinoamericanas, realizada el día de la inauguración de los Juegos Olímpicos en los Angeles California; la manifestación protestaba también en contra de la intervención de los Estados Unidos en Latinoamérica.

Ante toda esta oposición, los impulsores de la legislación propusieron al Senado aprobar la versión de los Representantes, lo que atrajo la amenaza de veto por parte de Reagan. Se creó entonces la Comisión Bicameral, para que trabajara en una fórmula de compromiso que reconciliara las diferencias entre la versión aprobada por el Senado y la Cámara de Representantes.

La campaña en contra del proyecto de ley organizada por los grupos hispanos y el paulatino retiro del apoyo de los legisladores "liberales" redujeron prácticamente a cero las posibilidades de que la Comisión Bicameral reconciliara las diferencias sobre el asunto.

Se mencionaba que la Comisión lograría cuando mucho, superar diferencias de menor importancia, pero que los puntos cruciales de la legislación, como la imposición de multas a quienes contrataran a indocumentados y el alcance de la amnistía, tendrían que ser revisados nuevamente en 1985.

El Senador Simpson indicaba que el proyecto "no está muerto" y responsabilizaba del sombrío panorama a la "tremenda histeria partidista" de los demócratas.

El presidente Reagan, por su parte, ante el avance de los demócratas en el electorado hispano, intento "caerle bien" a éstos para asegurar el voto que lo llevaría nuevamente a la Casa Blanca, y señalaba que no firmaría ninguna ley que "permita a los empleadores discriminar a los hispanos o a otros". El vicepresidente George Bush, a su vez, declaraba "nos oponemos a la discriminación, en la casa, en las escuelas, en los lugares de trabajo". [26]

En octubre de 1984, después de casi 20 días de deliberaciones, el Comité Bicameral del Congreso de Estados Unidos que se encontraba encargado de conciliar las dos versiones existentes sobre el proyecto de ley Simpson-Mazzoli, terminó sus sesiones sin haber llegado a un texto final.

Los representantes de ambas Cámaras del Congreso allí reunidos, pudieron dirimir sus diferencias con relación a los procedimientos de legalización de indocumentados con varios años de residencia en Estados Unidos; con respecto a un programa de trabajadores extranjeros, e incluso, con relación al establecimiento de un mecanismo que previniese la discriminación laboral en contra de los extranjeros legales, pero, en la consideración del punto relativo al monto que otorgaría al gobierno federal a los gobiernos estatales por los beneficios sociales que erogaran en favor de los extranjeros legalizados, no pudieron llegar a un acuerdo.

Las resoluciones que adoptó el Comité Bicameral fueron:

1.- Establecimiento de sanciones de carácter criminal a quienes contrataran trabajadores indocumentados.

2.- Estas sanciones se aplicarían sin distinción del tamaño de la empresa que los contratara, eliminándose así la diferencia que hacía el proyecto de la Cámara de Representantes y que exceptuaba de las sanciones a los empleadores de 4 o menos trabajadores.

3.- Se eliminó la propuesta hecha por el Senado, de establecer un sistema confiable de identificación de los trabajadores.

4.- Se anuló la propuesta de verificación telefónica de datos de los trabajadores que solicitaran empleo, que contenía la versión de la Cámara de Representantes.

5.- Se aprobó otorgar residencia permanente a los extranjeros indocumentados que hubieran llegado a Estados Unidos, antes del 10. de enero de 1977, y residencia temporal con la opción a la residencia permanente después de dos años a los que llegaron después de la fecha mencionada y hasta antes del 10. de enero de 1981, prevaleciendo con esto la postura del Senado.

6.- Se acordó retardar, hasta por tres años, algunos de los beneficios sociales a los que tendrían derecho los inmigrantes que se convirtieran en residentes permanentes; y hasta por cinco años, a los que se les concediera la residencia temporal.

7.- Se aprobó un programa de transición que permitiría a los empleadores agrícolas seguir contratando trabajadores indocumentados por un periodo de tres años, durante el cual deberían

reducir gradualmente dichas contrataciones.

8.- Se acordó combinar la creación de un programa de trabajadores huéspedes temporales, tal y como lo proponía la Cámara de Representantes y que podría incluir hasta 500 mil trabajadores extranjeros para la región suroeste de Estados Unidos; con una estructura basada en las estipulaciones contenidas en la Ley de Inmigración sobre visas H-2.

9.- Se suprimió la propuesta hecha por el Senado que requería se insertara en la Ley que el inglés es el idioma oficial de Estados Unidos, a cambio de que la Cámara de Representantes, eliminara la propuesta hecha para que se ampliara el plazo que tenían los salvadoreños para regresar a su país de origen.

Se acordó establecer un mecanismo que pudiera prevenir la discriminación laboral en contra de los extranjeros que se encontraran legalmente en Estados Unidos. [27]

Todos estos acuerdos que en varias ocasiones pareció casi imposible que se logaran, pudieron concretarse debido, en buena medida, a la insistente búsqueda de compromisos que durante todo tiempo promovieron los patrocinadores del proyecto.

Sin embargo, el punto que a lo largo de toda la discusión preocupó siempre a la Administración del presidente Reagan, fue el del gasto que para el gobierno federal implicaría la aprobación del proyecto. Y fue precisamente en este punto donde, a pesar del esfuerzo de los promotores, el tiempo impidió que logaran conciliarse las diferencias existentes entre Senadores y

Representantes norteamericanos, teniendo en cuenta la amenaza pronunciada por el presidente Reagan de vetar el proyecto si no contenía un costo de operación bajo. [28]

En 1985 un nuevo Congreso estadounidense tendría que considerar el proyecto Simpson-Mazzoli, y discutir de nueva cuenta, todos los puntos contenidos. No obstante, el hecho es que había habido un gran avance en el sentido de lograr un mayor consenso en cuanto a la necesidad de reformar la Ley de Inmigración y, una vez pasadas las elecciones presidenciales, el proyecto Simpson-Mazzoli se acercaba mucho más a su aprobación.

### 3.4 EL PROYECTO ROYBAL EN 1985

El 3 de enero de 1985, el Congresista Edward R. Roybal- demócrata por el distrito de los Angeles- presentó ante la Cámara de Representantes de Estados Unidos, una nueva versión del proyecto de reformas a la Ley de Inmigración de ese país, que había introducido en 1984.

Sin embargo, a diferencia del proyecto de 1984- mismo que no prosperó por el predominio del proyecto Simpson-Mazzoli-, este no era iniciativa del grupo "hispano" de la Cámara de Representantes. Tampoco resultaba una iniciativa en cuya preparación hubieran estado involucradas algunas de las principales organizaciones de origen mexicano, como sucedió en la versión anterior.

Se trataba de un proyecto individual, porque Roybal, contra su costumbre, esta vez no había consultado a ninguna de las principales organizaciones de la comunidad de origen mexicano de Estados Unidos respecto del contenido de tal propuesta legislativa. [29]

Hasta ese momento, este era el único proyecto de reforma a la Ley en cuestión que había sido introducido oficialmente al nuevo Congreso estadounidense. Aunque se esperaba que el conocido como Proyecto Simpson-Mazzoli se presentara otra vez ante el Legislativo norteamericano.

Por otro lado, a lo largo de ese mes la prensa es-

tadounidense había dado a conocer diversas declaraciones de funcionarios del SIN de ese país sobre el tema, que anunciaban que la Administración del presidente Reagan estaba considerando la posibilidad de apoyar un proyecto de reformas simplificado, que solamente previera sanciones contra empleadores que con conocimiento emplearan a extranjeros indocumentados; amnistía para indocumentados ya presentes en el país y mayor presupuesto para reforzar las actividades del SIN. El proyecto de Ley no contendría estipulaciones sobre trabajadores agrícolas temporales ni sobre refugiados, elementos que según señaló el Comisionado de dicho organismo Alan Nelson, podrían ser manejados por regulaciones que emitiera directamente el Servicio de Inmigración. [30]

Lo anterior parecía indicar que la Administración del presidente Reagan, y más directamente el SIN, estaban intentando una nueva táctica para enfrentar el fenómeno de la inmigración indocumentada a ese país, apoyando un proyecto de Ley que al simplificarse tuviera más posibilidades de ser aprobado rápidamente por el Congreso y que, al no incluir en él un programa de trabajadores agrícolas temporales le permitiera poner a prueba un mecanismo experimental susceptible de ser perfeccionado y, cancelado inclusive, antes de proponer su inclusión en la Ley.

Por lo que se refiere al Proyecto Roybal 1985, debe considerarse que mantenía las propuestas esenciales que contenía el proyecto de 1984 y que eran:

- 1.- Mejor aplicación de las leyes laborales para impedir el empleo de indocumentados.
- 2.- Aumento de los fondos otorgados al SIN para hacer más efectiva la vigilancia fronteriza.

3.- Aumento de 20,000 a 40,000 las visas para mexicanos y canadienses.

4.- Programa de legalización como residentes permanentes para los extranjeros indocumentados que hubieran entrado a Estados Unidos antes del 1o. de enero de 1982. [31]

Además el proyecto de 1985, incluía tres propuestas que no contenía el de 1984:

1.- La penalización a empleadores de indocumentados con multas de 1,000 a 3,000 Dls. agregando la posibilidad de que un individuo, organización o sindicato entablara una demanda por haberse visto adversamente afectado por cualquier práctica de empleo ilegal.

2.- El establecimiento de un programa transitorio de trabajadores agrícolas para que en un periodo de tres años los empleadores dejaran paulatinamente de contratar indocumentados.

3.- Designación de un Representante Presidencial para Asuntos de Migración Internacional, que bajo la dirección del Secretario de Estado, podría promover negociaciones con los gobiernos de México y Canadá, y concertar una Conferencia Internacional en materia de Migración. [32]

Tanto el Proyecto Roybal como el Proyecto que estaba promoviendo el SIN, consideraban como elementos esenciales las sanciones a empleadores y el refuerzo de la vigilancia fronteriza. Sin embargo, su concepción respecto de la utilización de la mano de obra extranjera era diferente. Mientras los hispanos consideraban a esa como una competencia desfavorable que debía impedirse, el Servicio de Inmigración favorecía la aplicación de

un Programa para satisfacer con extranjeros, las necesidades de mano de obra en los campos agrícolas del oeste de los Estados Unidos, concepción esta última que también aparecía en la versión del Proyecto Simpson-Mazzoli.

El proyecto Roybal, al igual que otras propuestas de reforma a la Ley de Inmigración contemplaba a la inmigración desde un enfoque unilateral; mantenía la línea represiva del proyecto Simpson-Mazzoli que reflejaba una visión policial de la inmigración; mantenía también la idea del desplazamiento de la mano de obra local por la oferta de los inmigrantes; pero sobre todo, resultaba más perjudicial porque confundía a muchos el hecho de que el autor era de origen mexicano y el proyecto contenía todos los aspectos negativos principales del Proyecto Simpson-Mazzoli, al cual las organizaciones hispanas habían manifestado su completo rechazo. [33]

Se consideraba que el afán de Roybal al presentar dicho proyecto era el de no aparecer como "obstruccionista" de una nueva legislación migratoria; sólo que habría que esperar para ver quien lo apoyaba, ya que hasta ese momento no había habido ningún pronunciamiento importante en favor de este proyecto.

Mientras tanto, el número de policías fronterizos y de equipo electrónico en la frontera con México, estaba aumentando de una manera que no tenía precedente, debido al incremento, también sin precedente, del presupuesto del SIN que había obtenido el presidente Reagan. [34]

Lo único que quedaba claro, era que la preocupación por el

fenómeno de la inmigración indocumentada seguía vigente en Estados Unidos y que los intentos para reformar la Ley de Inmigración continuarían.

### 3.5 EL PROYECTO SIMPSON EN 1985.

El año de 1985 era interpretado como favorable para la obtención de algún tipo de reforma a las leyes de inmigración.

El marco se conformaba por distintos elementos; una opinión pública que guardaba una actitud restriccionista ante la inmigración; el expreso apoyo presidencial a las reformas; la campaña montada por los medios de comunicación masiva, principalmente prensa y televisión; las mayores posibilidades existentes en los ámbitos parlamentarios debido a que no era un año de elecciones, lo cual le evitaba a los congresistas compromisos electorales y se prolongaban los calendarios legislativos; la firme disposición de los legisladores que en el pasado habían promovido los esfuerzos reformistas, de volver a patrocinar algún proyecto, y en el caso del Senador Simpson, el significativo aumento de su capacidad de maniobra derivada de su designación como segundo de abordo de la mayoría senatorial; y por último, la consideración de que la experiencia adquirida por los impulsores de las reformas, redundaría en la adopción de la estrategia adecuada para que el texto que se presentara lograra el consenso necesario para recorrer todo el proceso legislativo y devenir en ley aplicable. [35]

Sin embargo, en la consideración del contexto antes descrito se tenía en cuenta el hecho de que hasta ese momento, los grupos con intereses en el fenómeno migratorio aún no habían establecido un acuerdo en torno a los puntos modales contenidos en los últimos proyectos de reforma; aunque parecían haber tomado concien-

cia sobre la inevitabilidad de la modificación de la Ley de Inmigración.

En mayo de 1985, por tercera vez consecutiva, el Senado estadounidense se abocaba a la consideración del Proyecto Simpson de reformas a la Ley de Inmigración norteamericana.

Anteriormente este órgano del Congreso ya había aprobado el proyecto en dos oportunidades. La primera ocasión, durante el 97o. periodo de sesiones del Congreso, el 17 de agosto de 1982, por 80 votos a favor y 19 en contra, el Senado aprobó el proyecto

S. 2222. Sin embargo, el proyecto correspondiente a la Cámara de Representantes H.R. 5872, después de un largo debate sobre más de 300 enmiendas que se presentaron, por falta de tiempo no alcanzó a ser votado.

En la segunda oportunidad, durante el 98o. periodo de sesiones el proyecto S.529 fue aprobado por el plenario del Senado, el 18 de mayo de 1983, por 76 votos a favor y 18 en contra. En esta ocasión, y aunque el proyecto H.R. 1510 fue también aprobado por la Cámara Baja, el 20 de junio de 1984, en una apretada votación de 216 a favor y 211 en contra; al llevarse ambas versiones en octubre de 1984 al Comité Bicameral, del Congreso que habría de compaginarlos, los congresistas no lograron superar las diferencias y dicho proyecto fracasó por segunda vez consecutiva.

A pesar de los mencionados tropiezos, el Senador Simpson volvió a presentar su iniciativa el 23 de mayo de 1985, durante el 99o. periodo de sesiones, esta vez con el proyecto S. 1200.

En esta ocasión, cada una de las Cámaras atendía nuevas versiones de proyectos presentados anteriormente por sus autores, el Senador Alan Simpson y el Representante Edward Roybal.

El proyecto del Senador Simpson, respondía a la idea expresada por el autor en la presentación de su documento, de que:

" Si la inmigración incontrolada continua a altos niveles y una parte importante de esas personas y sus descendientes no se integran completamente a la sociedad, bien podrían crear en América algunos de los problemas sociales, económicos y políticos que existen en los países de los cuales han decidido salir. Aún más, si el separatismo cultural y lingüístico rebasa cierto nivel, la unidad y estabilidad política de la nación se vería, con el tiempo seriamente erosionada. El pluralismo, dentro de una nación americana unida ha sido nuestra mayor fuerza. Esa unidad proviene de un lenguaje común y una esencia cultural nacida de ciertos valores, creencias y costumbres compartidos, que nos hacen singularmente americanos". [36]

Para asegurar lo anteriormente descrito por el Senador Simpson, éste proponía:

- 1.- Reforzar la vigilancia fronteriza.
- 2.- Crear un programa transitorio que facilitara a los patrones la disminución gradual del empleo de trabajadores indocumentados, y aplicar las sanciones correspondientes a quienes no lo cumplieran.

3.- Agilizar los procedimientos para que los empleadores pudieran contratar trabajadores agrícolas extranjeros por el sistema de las visas H-2 en plazos tan cortos como 72 horas, y crear una comisión legislativa que propusiera, dentro de un plazo de dos años, un plan de contratación de trabajadores extranjeros.

4.- Diferir- hasta que una comisión ad hoc esté en condiciones de certificar que la inmigración de extranjeros y la contratación de trabajadores extranjeros está suficientemente controlada - la aplicación de un proyecto de legalización de residentes extranjeros indocumentados. [37]

Este nuevo proyecto que el Senador Simpson consideraba mejor que el anterior como consecuencia de "un largo proceso de aprendizaje", el aspecto que resultaba más destacable era el retiro de hecho de la propuesta de "amnistía" que contenía la versión de 1984. Con ello, el proyecto Simpson se acercaba más a las necesidades de la Administración Reagan ya que, de aprobarse el proyecto con esta modalidad, le permitiría al gobierno diferir los problemas de gasto que un programa de legalización traería consigo; además de que le evitaría por el momento y, quizá indefinidamente, abrir un mecanismo por el que podría quedar legalmente incorporado a la sociedad estadounidense un número de indocumentados mayor del deseable.

Otro punto que merecía destacarse es el de que la nueva propuesta Simpson buscaba estimular, con mayor énfasis que antes, a los empleadores agrícolas norteamericanos para que sus contrataciones de trabajadores extranjeros las hicieran por medio de los mecanismos ya existentes, como era el caso de las visas H-2. Con esto, el Senador Simpson estaba también atendiendo los

puntos de vista del presidente Ronald Reagan, mismos que, a través del SIN, había expresado su preferencia por extender el uso de las visas H-2, más que instrumentar un programa especial de trabajadores agrícolas extranjeros.

Un programa semejante no era desechado por el proyecto Simpson, pero proponía que su aplicación no se contemplara sino hasta después de dos años de estudio por parte de una comisión. Al parecer un uso mayor de las visas H-2 le podría representar al gobierno estadounidense la ventaja de contar con elementos más concretos para medir la demanda real que existiera en Estados Unidos de la mano de obra extranjera, antes de decidir sobre la necesidad de implantar un programa de trabajadores agrícolas extranjeros al estilo del que se propuso en 1984, y que preveía el ingreso anual de hasta 500 mil de tales trabajadores para que se desplazaran principalmente en el oeste de los Estados Unidos.

Por su parte el Representante Roybal, había presentado un documento que, significativamente, daba por sentada la necesidad de modificar la Ley de Inmigración, y concentraba sus esfuerzos en salvaguardar en lo posible los intereses de sus votantes de habla hispana que temían las consecuencias discriminatorias en su contra de las disposiciones del proyecto Simpson.

Roybal proponía reforzar la vigilancia fronteriza y, consecuente con su posición de 1984, no se ocupaba de la contratación de trabajadores agrícolas extranjeros y sí, en cambio, proponía la iniciación de un programa que diera a los patrones un plazo de tres años para que dejaran de contratar trabajadores extranjeros y pedía la legalización, amnistía, de los residentes

indocumentados que hubiesen llegado a los Estados Unidos antes del 1o. de enero de 1982. Otros detalles de su proyecto eran mero accesorios de este diseño de "no más inmigrantes, legalización y no sanciones a empleadores".

Del análisis de ambos proyectos se desprende que, como había sucedido con anterioridad, lo que se buscaba de inmediato era detener el flujo de inmigrantes y mantener controlado el suministro de trabajadores agrícolas extranjeros.

Sin embargo, a largo plazo el objetivo de cada uno de estos proyectos era diferente. Mientras el Senador Simpson se preocupaba porque no se interrumpiera el flujo de trabajadores agrícolas extranjeros, aunque su contratación se hiciera de una manera más controlada; Roybal, consecuente con su posición de que la mano de obra mexicana competía con la de sus votantes de habla hispana, no preveía la aplicación de ningún programa de contratación de trabajadores agrícolas extranjeros, y solo daba la oportunidad de que los patrones dejaran de emplearlos en un plazo de tres años.

Asimismo, el futuro que deberían tener los extranjeros indocumentados que ya residían en ese país era visto de manera diferente por ambos, mientras el Senador Simpson difería la posibilidad de que estos se incorporaran legalmente a la sociedad estadounidense; el Representante Roybal proponía que un número mayor del que se había contemplado antes fuera legalizado como residente permanente en ese país.

Hasta ese momento, el proyecto Simpson ya había recibido el

apoyo de la Administración Reagan, a través de las declaraciones de repaldo del Comisionado del SIN, Alan Nelson y del Procurador General Adjunto, Lowell Jensen. Con ello dicho proyecto contaba con una importante ventaja frente al de Roybal. [38]

Se consideraba que el triunfo de cualquiera de los dos proyectos dependería, en una medida importante, del peso político que pudieran demostrar los grupos hispanoparlantes interesados en un programa de legalización y que, para efectos prácticos, era el elemento que marcaba la principal diferencia entre los dos proyectos que se proponían.

De cualquier manera, el retiro del programa de legalización del proyecto Simpson ponía a los hispanos en una posición de negociación más desventajosa que antes. En 1984, se daba por sentada la necesidad de una "amnistía" y la discusión se centraba en la probabilidad de legalizar como residentes a más o menos inmigrantes, dependiendo de la fecha de ingreso al país que se marcara como límite. Pero ahora, los interesados por un programa de legalización tendrían que concentrar sus esfuerzos, antes que en la negociación de las fechas límites, en la búsqueda porque en el proyecto de ley que se aprobara, quedara incorporado un programa de legalización de residentes extranjeros indocumentados.

Como era de esperarse, después de pasar sin dificultad por el Subcomité de Inmigración y Política de Refugiados y por el Comité Judicial de la Cámara Alta, el Proyecto Simpson resultó aprobado al alcanzar el Plenario.

El, Plenario del Senado inició la consideración del Proyecto

S. 1200 el 11 de septiembre de 1985, en el debate del primer día se consideró una enmienda, la cual no siendo controvertida resultó aprobada por consenso:

- (PAUL SIMON).- Aumentar la cuota para inmigrantes de Hong Kong de 3,000 a 5,000.

Lo importante que debe destacarse del debate de este día, es la intervención del Senador Paul Simon, quien manifestó su preocupación por el impacto que la nueva Ley de Inmigración pudiera tener en México; así como por otra parte la reacción del Senador Alan Simpson quien, al señalar que el primer deber de una nación soberana es el control de sus fronteras y que ello debe hacerse unilateralmente, recordó en forma crítica una declaración que el Senado mexicano con fecha 13 de diciembre de 1982, dirigió al Congreso de los Estados Unidos, en la que sugería un enfoque bilateral del problema. [39]

En la sesión del día 12, las enmiendas consideradas fueron las siguientes:

-(MAX BAUCUS).- Eliminar la disposición que permitía al SIN la imposición de tarifas a la entrada de extranjeros a ese país. Dicha enmienda fue aprobada por consenso después de manifestar su aceptación el Senador Simpson.

- (PETE WILSON).- Establecer un programa de trabajadores agrícolas temporales para ser empleados en cosechas perennales. Esta enmienda que tenía el propósito de garantizar a los agricultores la mano de obra barata y productiva de que disponen con los trabajadores inmigrantes indocumentados, por su significado y al-

cance provocó la fuerte oposición del proponente del Proyecto, quién, expreso que ello significaría mantener simplemente el "Status Quo" de la situación que se presentaba con los trabajadores migratorios en el campo. Después de un intenso debate, el Senador Simpson presentó una moción de procedimiento, que al ser aprobada derrotó a la enmienda Wilson al eliminarla del debate.

(PAULA HAWKINS).- Autorizar un fondo revolvente de emergencia de 35 millones de dólares para ser usado en caso de un incremento de trabajo de la patrulla fronteriza u otras actividades del SIN, y para reembolso a autoridades locales y estatales que otorgaran asistencia en caso de una emergencia de inmigración.

La enmienda anterior resultó aprobada por consenso, habiendo explicado su proponente que el propósito de dichos fondos era para prevenir otra situación como la que se presentó en Florida en 1980, con la inmigración de cubanos conocidos como "Marielitos".

(JAMES A. McCLURE).- Expresar el sentir del Congreso de que el idioma inglés es la lengua oficial de los Estados Unidos.

La enmienda resultó aprobada por consenso, después de haberse modificado por el mismo proponente en la parte que establecía: que el idioma inglés es la lengua oficial de ... y en su lugar cambió a: es el sentir del Congreso...

(LARRY PRESSLEY).- Expresar el sentir del Senado que el programa piloto de dispensar de visas a los visitantes no

inmigrantes, alcanzaría objetivos deseables que coincidieran con el interés nacional.

Habiendo explicado su proponente los frutos potenciales que produciría el aumento del turismo a los Estados Unidos ante la eliminación del requisito de la visa, la enmienda fue aprobada por consenso.

En la sesión del día 13 de septiembre, las enmiendas consideradas fueron las siguientes:

(PAULA HAWKINS).- Establecer un sistema de verificación del estatus de extranjeros que solicitaran beneficios sociales.

Esta enmienda que finalmente resulto aprobada después de un acalorado debate entre la proponente y el Senador Kennedy, tenía como propósito, según lo explicó la Senadora Hawkins, el que una persona que hubiere violado la Ley de Inmigración y se encontrara ilegalmente en el país no debería tener acceso a los beneficios proporcionados por el Gobierno de los Estados Unidos, mismos que son pagados por los contribuyentes.

(EDWARD KENNEDY).- Facultar al Congreso para que a través de un procedimiento expedito cancelara la aplicación de sanciones, si con base en un estudio de los efectos de la aplicación de la Ley, se encontraran situaciones de discriminación generalizada derivadas de su aplicación.

Con la aceptación que expresó el Senador Simpson de la enmienda Kennedy a la cual calificó como fórmula práctica para

evitar tener que insertar todo un nuevo dispositivo para vigilar el cumplimiento de los derechos civiles en la aplicación de las sanciones, el Senado la aprobó por consenso.

(EDWARD KENNEDY). Ampliar la fecha del programa de legalización al 1o. de enero de 1981.

La votación de esta enmienda, que fue derrotada por 26 votos a favor y 65 en contra, refleja claramente la posición restrictiva de la totalidad del ala republicana respecto a este concepto, así como también de una buena parte de los demócratas. Era sabido que el programa de legalización que contemplaba el proyecto de reformas a la Ley de Inmigración se consideraba el "precio" que se tenía que pagar por las "sanciones". Sin embargo este voto reflejaba que la predisposición de los legisladores republicanos para aceptar este precio tenía un límite muy definido.

(JAMES A. McCLURE). Prohibir a los agentes del Servicio de Inmigración y Naturalización el entrar sin un orden de cateo a campos agrícolas en búsqueda de inmigrantes indocumentados.

Del debate y explicación de esta enmienda pudo apreciarse que los daños que se causan con la entrada atropellada de los agentes a los campos agrícolas constituía la verdadera preocupación de fondo y que fue lo que motivó de hecho su aprobación.

(LAWTON CHILES).- Requerir al Procurador General llevar a cabo un estudio para el uso de un sistema de verificación de

datos telefónicos para determinar si los solicitantes de empleo tenían capacidad de hacer esas solicitudes.

Después de aclarar que el estudio que contemplaba la enmienda no previa el objetivo de crear una tarjeta nacional de identificación personal, idea a la que la mayoría de los Senadores se oponía, la enmienda fue aprobada por consenso.

(DANIEL PATRICK MOYNIHAN).- Requerir al Contralor General investigar formas de reducir la falsificación de las tarjetas del seguro social.

Dicha enmienda al no generar mayor controversia fue aprobada por consenso.

En los instantes previos a la suspensión de la sesión de ese día, el 13 de septiembre, el Senador Steve Symms introdujo la siguiente enmienda relacionada con una presunta visita de barcos soviéticos a México. [31]

(STEVE SYMMS).- Que ninguna agencia o institución de los Estados Unidos, o entidades o corporación creada por el Congreso, extendiera ningún préstamo o cualquier forma de crédito de cualquier naturaleza a ningún gobierno o agencia de países que, situados en Norteamérica, permitan el acceso a sus puertos de barcos soviéticos con capacidad de lanzar armas nucleares, excepto barcos in extremis, en cualquier momento después del 20 de septiembre de 1985.

En la réplica que hizo el Senador Simpson, la calificó de

provocativa y no dejó de ocultar su disgusto. Habiendo quedado como evidencia del debate la animosidad de dicho legislador-Symms- contra México, lo mismo que su extremo corte ideológico; además de su falta de seriedad profesional al hacer una propuesta de tales alcances basándose únicamente en rumores infundados.

Asimismo, en dicha oportunidad el Senador Symms propuso una enmienda complementaria que decía lo siguiente: "El Congreso declara que la Doctrina Monroe debería de ser, y es, la política nacional de los Estados Unidos".

Sin embargo tanto la enmienda principal como la accesoria, al final corrieron la misma suerte al proponer el Senador Simpson, una moción de procedimientos para dejarlas de lado sin discutirías y por lo tanto quedaron derrotadas.

La sesión del día 17, se dedicó a debatir las siguientes enmiendas:

(ALFONSE M. D'AMATO).- Requerir del gobierno federal el reembolso a los gobiernos estatales por los costos de encarcelamiento en prisiones estatales de inmigrantes indocumentados y cubanos "marielitos" que cometieran faltas a la Ley.

Sobre la base de la misma intervención del Senador D'amato, convenciendo a sus colegas de que ésta propuesta tenía un mérito indiscutible por lo que no requería de mayor debate la enmienda fue aprobada.

(HOWARD M. METZENBAUM).- Extender hasta cuatro años y medio el plazo para que los empleadores agrícolas cumplieran con las disposiciones relativas a otorgar alojamiento para los trabajadores inmigrantes que contrataran.

Habiendo manifestado el Senador Simpson su aceptación de la enmienda, esta fue aprobada por consenso.

(PETE WILSON).- Facultar al Procurador General para que pudiera autorizar la expedición de hasta 350,000 visas a trabajadores inmigrantes temporales para que laboraran en campos agrícolas de cosechas perecederas. Asimismo que después de transcurridos tres años de aplicación de este programa el Procurador podría modificar a su criterio el número de visas que se autorizarían a partir de entonces.

Esta enmienda que en realidad es la misma presentada anteriormente por el Senador Wilson, sólo que en esta ocasión con el cambio de limitar el número de visas a 350,000 máximo cada año durante los primeros tres años del programa, volvió a ser ampliamente debatida y de hecho constituyó el elemento de mayor controversia que se suscitó a lo largo de todas las discusiones alrededor del proyecto; y este último, por la sencilla razón de que la iniciativa Wilson parte de la preocupación de los agricultores por defender sus intereses ante la posibilidad de que la nueva Ley les limitara el poder contar con esa mano de obra barata, sin exigencias laborales y además altamente productiva, la cual han obtenido desde hace muchos años de los trabajadores inmigrantes indocumentados. [40]

Cabe señalar que como complemento a la lucha por esos intereses librada en el plenario del Senado a través del debate mismo a favor de la enmienda por parte de los Senadores que la apoyaban, en la dinámica de esos esfuerzos fue interesante la labor de convencimiento directo de un nutrido grupo de sus representantes profesionales (lobistas) que ejercían sus acciones directamente en los pasillos y oficinas con los legisladores que los pudieran apoyar.

Por lo visto esa labor fructificó cuando al llevarse a la votación la enmienda Wilson arriba referida, resultó aprobada después de superar una moción del Senador Simpson en contra para retirarla.

Sin embargo, cabe aclarar que como resultado final, esta enmienda quedó sustancialmente modificada con una enmienda presentada por Paul Simon; la cual estableciendo la cancelación automática del programa Wilson al cabo de tres años de su aplicación, cerraba las puertas a la garantía de disponibilidad indefinida de mano de obra barata para los agricultores. Con el triunfo de la enmienda Wilson quedó de manifiesto que prevalecía en el proyecto el interés de las organizaciones laborales sobre los agricultores, así como de otra serie de diversos intereses conjugados que permanecían ejerciendo presión alrededor del proyecto en este aspecto, tales como los grupos hispanos, las organizaciones religiosas y otras organizaciones como "FAIR" quienes veían en la fórmula Wilson una manera de legalizar la situación imperante sin efectuar ningún cambio de fondo.

Con la aprobación de la iniciativa Simon anotada, de hecho

terminó la consideración de las enmiendas presentadas al proyecto de reformas a la Ley de Inmigración; finalmente, el 19 de septiembre de 1985, el Senado en pleno procedió a votar el proyecto habiéndolo aprobado por 69 votos a favor, 30 votos en contra y una ausencia.

**Fuente:**

Congressional Record Vol. 131 del mes de septiembre de 1985.  
Government Printing Office. U.S.

### 3.6 EL PROYECTO RODINO-MAZZOLI.

Parte de la estrategia adoptada por los impulsores de las reformas a la Ley de Inmigración, la constituía la presentación del Proyecto Rodino-Mazzoli. La actitud del Representante Mazzoli fue cambiado a lo largo del año de 1985; de declarar que no quería "saber nada" de proyectos reformistas pasó a guardar un cauteloso silencio hacia febrero y marzo de ese año, para acabar manifestándose sobre su posible reincorporación a la promoción legislativa hacia el mes de mayo, cuando el Senador Simpson estaba por presentar formalmente su versión.

Adecuada, sin duda, resultaba la estrategia que se había trazado para las acciones a tomar en la Cámara Baja. Allí se conjuntó un binomio de patrocinadores que imprimirían un impulso considerable a la intención de reformar las disposiciones migratorias.

Peter Rodino, demócrata y Representante por Nueva Jersey, era una autoridad en lo referente a la inmigración, había auspiciado reformas migratorias en la década de los setentas y ocupaba en ese momento la presidencia del Comité de Asuntos Jurídicos y tenía el cuarto lugar entre los miembros de mayor antigüedad en la Cámara de Representantes.

Romano Mazzoli, demócrata por Kentucky, copatrocinador de las reformas presentadas en los últimos tres años y quién presidía el Subcomité de Inmigración, Refugiados y Derecho Internacional. Se trataba, luego entonces, de un binomio en donde

se conjuntaban la experiencia, la jerarquía y el prestigio.

Así, el día 25 de julio de ese año, los Representantes Peter Rodino y Romano Mazzoli presentaron ante la Cámara Baja un nuevo proyecto de reformas a la Ley de Inmigración. Al hacer la presentación, Rodino declaró que tanto el apoyo del Presidente Ronald Reagan como el respaldo bipartidista serían cruciales y que su participación no sería vigorosa a menos que ello así sucediese. [41]

Los principales puntos del Proyecto Rodino-Mazzoli eran los siguientes:

1. Sanciones. Prohibía contratar o reclutar a extranjeros que no estuvieran autorizados a trabajar en los Estados Unidos.

Se requería que los patrones que contrataran a cuatro o más trabajadores verificaran, en toda nueva contratación, cualquiera de los siguientes documentos: pasaporte de los Estados Unidos, o acta de nacimiento, o tarjeta del seguro social y una licencia de manejo, tarjeta de identidad expedida por el gobierno o un documento de identidad para los extranjeros. Establecía un proyecto por el cual se podría confirmar la veracidad de los números registrados de seguridad social a través de un sistema de cotejamiento telefónico. Requería que los patrones manifestaran por escrito, bajo protesta de decir verdad, que habían revisado adecuadamente los documentos de quienes contrataran. Además el trabajador tenía que manifestar por escrito que estaba autorizado para trabajar en Estados Unidos.

Nada en la Ley vigente en ese momento, autorizaba directa o

indirectamente la creación de una tarjeta de identificación nacional.

Establecía sanciones a los patrones de la manera siguiente:

Primera Violación.- Una sanción civil entre 1,000 y 2,000 dólares por cada extranjero involucrado.

Violación Subsecuente.- Sanciones civiles entre 2,000 y 5,000 dólares por cada extranjero.

Autorizaba penas de hasta 6 meses de prisión y multa de 1,000 dólares para quienes establecieran una práctica violatoria.

Exentaba a los pequeños empleadores, con tres o menos trabajadores a su cargo, de sanciones civiles y penales y de los requerimientos en materia de verificación.

Preveía un periodo de 6 meses durante el cual no se implementaría sanciones. En los 12 meses posteriores se expedirían una amonestación ante la primera violación.

Requería que los patrones o reclutadores de cuatro o más trabajadores tuvieran registros y fijaba multa de 1,000 dólares para quienes no lo hicieran.

2.- Medidas Anti-discriminatorias. Se creaba un Consejo Especial al interior del Departamento de Justicia que investigara y resolviera los casos de prácticas discriminatorias en la contratación de trabajadores.

Prohibía la discriminación basada en la ciudadanía o calidad migratoria si la persona que protestara era ciudadano estadounidense o extranjero con residencia permanente, refugiado o un extranjero recién regularizado que hubiera iniciado trámite para obtener la ciudadanía.

3.- Presupuesto para la implantación de la Ley. Se asignarían partidas presupuestales adicionales para el Servicio de Inmigración y Naturalización, durante los dos primeros años en que se implementara la Ley, 422 millones de dólares para el año fiscal de 1986 y 419 millones para el año fiscal de 1987.

Disponía que se revisaran las sanciones penales correspondientes a los casos de internación de indocumentados a Estados Unidos.

Fijaba como requisito para los cateos en granjas, el que los agentes del SIN hubieran obtenido previamente el consentimiento de los dueños o una orden judicial.

Solicitaba al Procurador General la elaboración de un plan de contingencia para la concentración y manejo de recursos para hacer frente a una "emergencia inmigratoria", proporcionando un presupuesto de 35 millones de dólares para este propósito.

4.- Legalización. Otorgaba la calidad migratoria de residencia temporal a los extranjeros que hubieran residido de manera continua en los Estados Unidos desde el 1o. de enero de 1982.

Luego de un año de haber permanecido dentro de esta categoría y si el individuo demostraba una comprensión mínima del idioma inglés y tener conocimiento sobre el gobierno y la historia de los Estados Unidos, se le otorgaría la residencia permanente.

Los extranjeros recién regularizados no tendrían acceso, por espacio de cinco años, a los Servicios de Asistencia Social Federal, a excepción de los Servicios de Emergencia.

Posibilitaba la revisión administrativa y judicial de las solicitudes de legalización que hubieran sido rechazadas.

Garantizaba el carácter confidencial de los datos utilizados para los trámites de la legalización.

Contemplaba por cinco años un programa de apoyo financiero a los gobiernos estatales y locales para que hicieran frente a los costos de Asistencia Pública y Educación atribuidos a los extranjeros recién legalizados.

5. Inmigración Legal. Establecía un procedimiento especial para los trabajadores temporales H-2 para el área agrícola.

Se establecía un programa de transición de tres años para el sector agrícola, que permitiría a los patrones seguir contratando trabajadores indocumentados.

Se garantizaban ciertos beneficios para los trabajadores H-2 y de "transición" tales como vivienda o alojamiento y

compensaciones, que serían proporcionados por el patrón si no fuesen accesibles dentro de programas estatales.

6.- Informes. Se requería al Presidente la presentación de tres informes sobre la inmigración legal, un informe sobre los factores de expulsión y atracción que originan la inmigración indocumentada, dos informes sobre el programa de legalización y dos informes a cerca de las sanciones a los patrones.

Solicitaba a la Comisión de Derechos Civiles, la elaboración de tres informes sobre los posibles efectos discriminatorios de la Ley propuesta.

Finalmente, se solicitaba al Ejecutivo la presentación de tres informes anuales sobre el programa de transición e informes bianuales relativos al programa H-2.

La Cámara de Representantes no discutió formalmente este proyecto, pero el hecho significativo fue la incorporación del Diputado Peter Rodino al debate sobre la migración, esto era relevante, puesto que dicho legislador había tenido una participación muy destacada en los setentas con los proyectos que llevaron su nombre y se le conocía en Washigton como el "señor inmigración". De esta forma crecía el interés por llegar a una propuesta que lograra el consenso necesario para reformar la Ley de 1952.

Pero tal vez, la tendencia más importante es que el constante manipuleo de la opinión pública estadounidense ha configurado, a partir de 1980 un elemento nuevo en torno a la

inmigración que es la soberanía. Es decir, se consideraba a la inmigración un peligro por la "pérdida del control de las fronteras" y el flujo considerable de indocumentados "constituye una violación flagrante de la soberanía", a la integridad social, cultural y étnica de esa nación, en virtud de que se hacía una analogía de la situación del suroeste norteamericano con el caso de Quebec en Canadá, por lo tanto, se asumen actitudes restrictivas y de endurecimiento en contra de tal inmigración.

## CONCLUSIONES

### CAPITULO III

Durante la década pasada, la discusión en los Estados Unidos con respecto a la inmigración adquirió características muy particulares; entre otras destacan el convencimiento de la opinión pública norteamericana en el sentido de que se había incrementado constantemente hasta llegar a cifras alarmantes el número de extranjeros en ese país, principalmente indocumentados.

Otra característica era el hecho de que se amplió el ámbito geográfico de la inmigración, incluyendo a países de América Central y del Caribe, desde luego sin olvidar la inmigración procedente de México, que continúa en forma predominante.

Pero tal vez, la tendencia más importante es que el constante manipuleo de la opinión pública estadounidense ha configurado, a partir de 1980 un elemento nuevo en torno a la inmigración que es la soberanía. Es decir, se consideraba a la inmigración un peligro por la "pérdida del control de las fronteras" y el flujo considerable de indocumentados "constituye una violación flagrante de la soberanía", a la integridad social, cultural y étnica de esa nación, en virtud de que se hacía una analogía de la situación del suroeste norteamericano con el caso de Quebec en Canadá, por lo tanto, se asumen actitudes restrictivas y de endurecimiento en contra de tal inmigración.

En este contexto, surgió el proyecto de Ley Simpson-Mazzoli,

aunado lo anterior, se encontraban las preocupaciones de orden económico y político, lo cual contribuía a crear un ambiente favorable para la aprobación de medidas restrictivas a la inmigración. Por otro lado, el proyecto contenía disposiciones cuidadosamente elaboradas con el propósito de conciliar los diferentes intereses involucrados en la discusión sobre migración en Estados Unidos.

De forma tal que el proyecto Simpson-Mazzoli, consideraba las principales preocupaciones y algunas recomendaciones de otros proyectos presentados anteriormente como los proyectos Rodino, el Plan Carter y el Plan Reagan; todos éstos carecieron del apoyo necesario para tener éxito ya que no hay que olvidar que las políticas de Carter y Reagan no prosperaron por cuestiones de política interna y al origen de ambas propuestas, demócratas y republicano, que emanan del ejecutivo y que dejaron una impresión de parálisis e incapacidad para responder al fenómeno de la inmigración; contrariamente, el proyecto Simpson-Mazzoli surgió como una propuesta del poder legislativo bicameral y bipartidista sin tener la oposición política interna y contando con el apoyo del ejecutivo.

Los autores del proyecto eran dos destacados representantes del ala conservadora de cada partido y con gran influencia, principalmente el Senador Simpson, quien desde el gobierno de Carter a través de la Comisión sobre Políticas de Inmigración y Refugiados, había estado presente en las discusiones en torno a la inmigración; además, ambos legisladores se tomaron el trabajo de negociar apoyos con los grupos que en el pasado se opusieron a iniciativas de reforma a la Ley de 1952 vigente en ese momento.

El proyecto Simpson-Mazzoli no era sustancialmente diferente al Plan Reagan o a la propuesta del presidente Carter, sino lo que lo hacía diferente era el momento en que se presentaba y sobre todo la negociación de apoyos. Así en 1982, es dado a conocer y coincide con la más alta tasa de desempleo en los Estados Unidos y con la llamada "Operación Empleo" la cual es considerada resultado de la incapacidad del gobierno de Reagan para acabar con la desocupación en ese país y hacer creer a la opinión pública que se estaba haciendo algo por el trabajador norteamericano.

Este proyecto que a los pocos meses de su presentación, fue aprobado por el Senado norteamericano, pero "derrotado" en la Cámara de Representantes en 1982 por la fuerte oposición de las organizaciones chicanas y el número tan grande de enmiendas que se propusieron; en 1983 por la prematura campaña electoral y nuevamente a la tenaz oposición de la población de origen mexicano; en 1984 por el enorme gasto que causaría ejecutar la eventual Ley y por ser año de elecciones presidenciales; en 1985 al no llegar a un acuerdo entre las versiones del Senado y de la Cámara de Representantes, conlleva en el fondo cuestiones netamente étnicas, racistas y de abaratamiento de la mano de obra indocumentada que provocaba la crisis económica de los Estados Unidos, así como el ambiente restrictivo a la inmigración particularmente la mexicana.

En este sentido se interpretaba el hecho de que las personas que fueran legalizadas, así como las que obtuvieran residencia temporal, tendrían obligación de pagar impuestos y cuotas del seguro social, pero serían excluidos expresamente de todos o casi

de la totalidad de los beneficios o derechos que la ley de Estados Unidos concede a quienes pagan tales contribuciones.

Por otro lado y, a efecto de lograr el consenso para la aprobación del proyecto Simpson-Mazzoli, apaciguando a los que se manifestaban en contra de la inmigración, la propuesta de ley contemplaba sanciones a los patrones, pero éstas eran débiles y difíciles de hacer cumplir. No hay que olvidar que las legislaciones de algunos Estados ya contenían este tipo de sanciones pero en realidad nunca representaron un obstáculo a la contratación de indocumentados.

Pero el hecho que más destacaba, era que nunca como en ese momento, la política de inmigración de Estados Unidos hacia México se caracterizó por el uso de la fuerza como fue el caso durante la administración del presidente Reagan. Sistemáticamente a lo largo de su gobierno, el Servicio de Inmigración y Naturalización obtuvo incrementos sustanciales en su presupuesto, mismos que se tradujeron en un aumento sin precedente de personal y equipo.

Por otro parte, existían grupos que decidirían o más bien, influían de manera importante para la eventual aprobación del proyecto Simpson-Mazzoli. En contra de la inmigración se manifestaba particularmente la poderosa central sindical AFL-CIO, la cual ha sostenido una posición anti-inmigratoria a partir de la idea de que los inmigrantes compiten con los trabajadores locales y que las luchas sindicales han sido siempre debilitadas en Estados Unidos mediante la estrategia patronal de contratar trabajadores esquiroleos extranjeros.

El Senador Simpson encabezaba a uno de estos grupos que se pronunciaba en contra de la inmigración, a la cual veían como una amenaza a la integridad cultural y territorial de los Estados Unidos; es decir, contribuía a crear un ambiente ideológico propicio para la aprobación del proyecto de ley.

En favor de la inmigración estaban los empresarios agrícolas de California, Texas, Florida y Virginia principalmente, su poder ha sido la causa primordial de que las posiciones antes señaladas hayan sido derrotadas una y otra vez en los intentos de reforma a la Ley de Inmigración a lo largo de más de treinta años, en que esta Ley les permitió expresamente contratar a los extranjeros que hubieran entrado sin documentos migratorios a Estados Unidos.

Al considerar el proyecto Simpson-Mazzoli, se tenía muy en cuenta la necesidad de mantener el suministro de mano de obra indispensable para ciertos sectores de la economía; existía consenso en cuanto a la necesidad de mano de obra en forma temporal, sobre todo dentro de la modalidad H-2, la preocupación era porque ésta no se interrumpiera, sino que su contratación fuera de manera más controlada.

Las organizaciones chicanas se pronunciaban en contra de leyes restrictivas a la inmigración, en este sentido se ubicaban los planteamientos contenidos en el proyecto Simpson-Mazzoli, además de que no había una sola organización de importancia dentro de este grupo que se hubiera pronunciado en apoyo del proyecto citado; la razón fundamental era que cualquier medida legislativa que afectara a quienes físicamente se les pareciera gene-

raría una mayor discriminación.

Por otra parte, no hay que olvidar que los chicanos han sido y siguen siendo el factor más efectivo e importante de defensa de los derechos humanos y laborales de los inmigrantes indocumentados en los Estados Unidos, de forma tal que un elemento importante para el triunfo de cualquier proyecto era el peso político que los grupos hispanos representaban.

Otro elemento determinante y que marcaba la diferencia entre los proyectos que se consideraban, era el programa de legalización o "amnistía", la discusión aquí se centraba en el número de individuos que abarcaría, el alto costo de su aplicación, la discriminación que pudiera generar; no obstante, se pensaba que el programa de legalización era el precio que se tenía que pagar por las sanciones a los empleadores, de ahí que la versión del Senado propugnaba por medidas más restrictivas para la amnistía.

Ante la falta de consenso para aprobar el proyecto Simpson-Mazzoli, se presentó el Proyecto Roybal como una propuesta en principio de la comunidad hispana, pero este proyecto, aunque no preveía sanciones a patrones, amnistía a un mayor número de extranjeros, pero sí un incremento importante de recursos al SIN, nunca fue considerado formalmente en el Congreso norteamericano por la predominancia del proyecto Simpson-Mazzoli, además de que se llegó a clasificar mayormente negativo en su versión de 1985.

Se puede resumir que, la enorme presión ejercida por los grupos hispanos por uno lado, y por los empresarios agrícolas por el otro, fueron entre otras las causas que obraron para no lograr

la aprobación de las diferentes versiones del proyecto Simpson-Mazzoli.

Por lo que se refiere a la actitud adoptada por el gobierno mexicano ante el proyecto señalado no se llegó a una posición más realista, de acuerdo a las implicaciones propias del fenómeno migratorio, sólo algunos funcionarios se manifestaron "a disgusto" por la discriminación y unilateralidad del proyecto, argumentando la política de no intervención en los asuntos internos de otros países y ante la incapacidad de proporcionar empleo debidamente remunerado a los mexicanos que cruzan la frontera, México se pronunciaba por el respeto a los derechos humanos y laborales de sus nacionales en los Estados Unidos y ante el reciente endurecimiento de la política migratoria de ese país, se hacía hincapié en el reforzamiento de la actividad de protección consular de los trabajadores migratorios mexicanos.

Sin embargo, hay que señalar que el Senado mexicano en diciembre de 1982, envió un "extrañamiento ante el Congreso de Estados Unidos por el Proyecto Simpson-Mazzoli" y llevó a cabo en 1985 una serie de audiencias públicas en torno al fenómeno de la migración a ese país, hechos de los que se tratará en el capítulo V de este trabajo.

CITAS CAPITULO 111

1. García Acevedo, Ma. Rosa. "La Recuperación del Control de las Fronteras en Estados Unidos. Implicación para México". La Política Exterior de México: desafíos en los ochentas. México. CIDE. 1983. p.165.
2. Bustamante, Jorge A. "La Migración de Indocumentados a Estados Unidos; Política y Derechos Humanos". El Colegio de México. Centro de Estudios Fronterizos del Norte de México. México. 1983. p.7. "El Proyecto de Ley Simpson-Mazzoli: Repercusiones para México". Carta de Política Exterior. México. CIDE. Vol.IV núm. 3 julio-sept 1984, p.7.
3. Ibidem. pp.8 y 20 y "El Proyecto... op. cit. p.8.
4. Ibidem. p.10 e "Intentan esclavizar a ilegales con el proyecto Simpson-Mazzoli". Excelsior. 26 de abril de 1982. p.8.
5. Bustamante, Jorge A. "Lo que obstruye al convenio migratorio". Uno más Uno. 5 de abril de 1982. p.2. y "Estados Unidos: la mano en la funda". Uno más Uno. 1 de febrero de 1982. p.2. "Trabajadores migratorios: entre la demanda y la oferta". Uno más Uno. 14 de nov. de 1983. p.2 y la Migración indocumentada... op. cit. p.17.
6. Bustamante, Jorge A. "Operación empleo: eficaz como retórica". Uno más Uno. 10 de mayo de 1982. p.2. "Operación empleo:

- protesta mexicana" Uno más Uno. 3 de mayo de 1982. p.2 y "Razones y Cifras de la operación empleo" Razones. 21 de mayo 1982. p.24. "Operación demagogia" Uno más Uno. 26 de abril 1982. p.2.
7. García Acevedo, Ma. Rosa. op. cit. p. 184 y Uno más Uno. 3 de mayo 1982. p.2.
  8. Bustamante, Jorge A. "Un nuevo mito sobre indocumentados". Uno más Uno. 31 de enero 1983. p.2 y "Objetivos para una política de migración". Uno más Uno. 18 octubre 1983. p.2.
  9. Bustamante, Jorge A. "Trabajadores migratorios; reactivación del Senado". Uno más Uno. 13 diciembre 1982. p.2. Moctezuma, Albino. "De ser aprobada la Simpson-Mazzoli se crearía un precedente represivo". El Día. 15 diciembre 1982. p.15. Morones C, Ramón. "Dejaría indefensos a los braceros en Estados Unidos la Ley Simpson-Mazzoli". Excelsior. 9 diciembre 1982. p.1.
  10. Bustamante, Jorge A. "Indocumentados, migración distorsionada". Uno más Uno. 14 marzo 1983. p.2 e "Invasión from México" U.S. News and World Report. 7 marzo 1983. p.32.
  11. Ibidem. p.44 y "Qué es la Simpson-Mazzoli? Nueva Antropología. Instituto Nacional de Antropología e Historia. México. Vol. VII. Núm. 26 marzo 1985. p.44.
  12. "Intentan esclavizar a ilegales con el Proyecto Simpson-Mazzoli". Excelsior. 26 abril 1982 p.35.

"Posibilidades de que E.U. cierre las puertas a toda inmigración". Excelsior. 24 febrero 1982. p.1.

13. Bustamante, Jorge A. "Los chicanos congelan la Simpson-Mazzoli". Uno más Uno. 10 de octubre 1983. p.3. "Vicisitudes de la Simpson-Mazzoli". Uno más Uno. 3 octubre 1983 p.2. Shore, Benjamin. "Alien reform bill bloked by O'Neill". The San Diego Union. 5 octubre 1983. p.1. "Qué es la Simpson!... p.45.
14. Bustamante, Jorge A. "Objetivos para una política... Uno más Uno. p.2.
15. "Qué es la Simpson!... p.45. Viguera, Julio. "Propicia el gobierno la inmigración ilegal para luego reprimirla" Proceso. 5 marzo 1984. p.42.
16. Ibidem. p.47.
17. "Qué es la Simpson!... p.47.
18. "La ley Simpson-Mazzoli no es injusta y discriminatoria: Reagan". Excelsior. 8 de julio 1984. p.1.
19. Nava, Jose Manuel. "Aprobada la ley Simpson-Mazzoli". Excelsior. 21 junio 1984. p.1. Bustamante, Jorge A. Frontera Norte "Crisis no desastre" Excelsior. 25 junio 1984. p.6.
20. "El proyecto de Ley Simpson-Mazzoli: repercusiones para México". "Qué es la Simpson!... p.47.

21. "Más explotación a indocumentados de aprobarse la Simpson-Mazzoli". El Día. 16 junio 1984. p.7. Nava, José Manuel. "Autoriza Estados Unidos una limitada amnistía para residentes ilegales". Excelsior. 20 junio 1984. p.1.
22. "Ley Simpson-Mazzoli" El Universal. 21 junio 1984. p.4. "Las reformas a la ley de inmigración pueden afectar las relaciones México-Estados Unidos". El Día. 23 junio 1984. p.7. Rincon Gallardo, Gilberto. "Las relaciones México-Estados Unidos". El Universal. 23 junio 1984. p.4. "Racista el proyecto de ley Simpson-Mazzoli: chicanos". Excelsior. 23 junio 1984. p.1. "Es hostil, represiva, racista y persecutoria la Simpson-Mazzoli". El Día. 24 junio 1984. p.1. "Afectaría la Ley a tres millones de mexicanos". Uno más Uno. 24 junio 1984. p.1.
23. "La ley Simpson-Mazzoli no es injusta ni discriminatoria: Reagan". Excelsior. 8 julio 1984. p.1.
24. "Estoy en contra de la Simpson-Mazzoli, afirmó Walter Mondale". El Día. 17 julio 1984. p.8.
25. Ibidem. p.8 y "Lucharé por mejorar a la comunidad hispánica: Mondale". Excelsior. 17 julio 1984. p.1.
26. "Se juega Reagan su reelección con la Simpson-Mazzoli". Excelsior. Últimas Noticias. 24 julio 1984. p.13. "Qué es la Simpson... p.51.

27. "No entrará en vigor en 84 la Ley Simpson". Uno más Uno. 26 julio 1984. p.1. Bustamante, Jorge A. Frontera Norte "Oportunidad para México". Excelsior. 30 julio 1984. p.6. "Simpson-Mazzoli nuevo desacuerdo". Excelsior. 10 octubre 1984. p.1.
28. Bustamante, Jorge A. Frontera Norte "Roybal, cuña que aprieta". Excelsior. 7 enero 1985. p.6. García Moreno, Víctor Carlos. "Proyectos de Ley Simpson-Mazzoli y Roybal; análisis crítico y propuestas". Audiencia Pública del Senado de la República sobre los Trabajadores Migratorios, Universidad Autónoma de México. 22 mayo 1985. p.3.
29. Bustamante, Jorge A. "Visión migratoria", Excelsior. 14 enero 1984. p.6. Morales, Patricia. "Simpson-Mazzoli y Roybal; seis de uno y media docena de otro". Uno más Uno. 28,29 y 30 de abril y 2,3 y 4 de mayo de 1985.
30. Nava, José Manuel. "Propone Roybal al Congreso de E.U. una ley que prohíbe la discriminación a ilegales". Excelsior. 4 enero 1984. p.34.
31. Morales, Patricia. op. cit. p. García Moreno, Víctor Carlos. op. cit. p.3.
32. "Roybal cuña que aprieta". Excelsior. 7 enero 1985. p.6. "Falsa visión migratoria". Excelsior. 14 enero 1985. p.6.
33. "Potentes medios electrónicos contra indocumentados". Excelsior. 17 octubre 1984. p.4.

34. Bustamante, Jorge A. "Sorpresas en el Senado de Estados Unidos". Excelsior. 3 diciembre 1984. p.6.
35. "Alan Simpson va a presentar en 1985 al Congreso de Estados Unidos, con algunos cambios el proyecto de inmigración". Uno más Uno. 26 diciembre 1984. p.9.
36. Insulza, José Miguel "La Simpson-Mazzoli, a punto". La Jornada. 25 septiembre 1985. p.23.  
"Nueva propuesta de Reforma de RR a las Leyes de Inmigración". Excelsior. 11 enero 1985. p.3.
37. "Qué es la Simpson? op. cit. p.48.
38. El Senador Simpson hacía hincapié en el hecho de que sólo a Estados Unidos competía legislar en cuanto a la inmigración a ese país y censuraba el "extrañamiento" que el Senado de la República envió al líder de la Cámara de Representantes cuando en 1982 se discutía el proyecto de ley Simpson-Mazzoli.
39. Qué es la Simpson-Mazzoli? op. cit. p.25.
40. Ibidem. p.26.
41. "Proyecto Rodino-Mazzoli". Documento. Dirección General de Protección. Secretaría de Relaciones Exteriores. 1985. p.6.

#### 4. EL PROYECTO SIMPSON-RODINO

Es necesario recordar que a fines de la década de los setenta, en los Estados Unidos los círculos políticos y académicos empezaron a hablar de la inmigración como una "invasión silenciosa" de trabajadores extranjeros, principalmente mexicanos, considerándolos como una amenaza para el suroeste norteamericano pero primordialmente a la integridad nacional. Y es cuando el Presidente James Carter propone levantar una alambrada a lo largo de la frontera para impedir el paso de estos trabajadores. [1]

Con el gobierno de Ronald Reagan la idea que se empezó a manejar en cuanto a la inmigración fue "rescatar la frontera". Durante su gestión se intentó reglamentar la inmigración con proyectos marcadamente restrictivos y represivos. [2]

El antecedente inmediato del proyecto Simpson-Rodino para reformar la ley de inmigración norteamericana fue la propuesta Simpson-Mazzoli hecha en 1982. Los puntos más sobresalientes de dicha propuesta eran la aplicación de sanciones a los empleadores, el otorgamiento de residencia temporal a quienes tenían dos años de trabajar en Estados Unidos y la "amnistía" para los que comprobaran cuatro años de residencia, además de un sistema de identificación y un programa de trabajadores huéspedes.

A pesar de las largas e infructuosas negociaciones para aprobar este proyecto de ley, la discusión se mantuvo durante mucho tiempo alrededor de los mismos puntos de dicha propuesta.

El proyecto fue congelado en las sucesivas sesiones de la Cámara de Representantes en 1982, 1983 y 1984. En 1984, a pesar de que existía un ambiente propicio para la aprobación del proyecto, el obstáculo insalvable fue la falta de conciliación de las versiones de ambas Cámaras. Los puntos más controvertidos en esta discusión fueron las sanciones a empleadores y el programa de legalización. [3]

En 1985, Simpson volvió a presentar al Senado un cuarto proyecto de ley que retomaba lo esencial de las versiones anteriores. Por su parte, Mazzoli se retiró de las discusiones ante el estancamiento de la negociación. Esto provocó un vacío en la Cámara, el cual fue ocupado finalmente por Peter Rodino, presidente del Comité Jurídico, quien presentó una propuesta similar a la de Simpson, pero buscando resolver las mayores dificultades que se preveían en la Cámara de Representantes.

Cabe destacar que, paralelamente a la presentación de alguna propuesta de reforma a la ley de inmigración norteamericana, se daba un incremento al presupuesto del Servicio de Inmigración y Naturalización y, por ende, al de la Patrulla Fronteriza; el incremento más considerable se registró en 1985. [4]

Ambos proyectos, el del Senador Simpson y el del Representante Rodino, se conjuntaron y dieron lugar al proyecto Simpson-Rodino el cual fue presentado a sus respectivas Cámaras en 1986, en donde resultó aprobado para posteriormente ser conciliado por una comisión bicameral.

Finalmente, en el mes de octubre de 1986, en un sorpresivo e histórico pacto y tras años de forcejeos, las Cámaras de Senadores y Representantes llegaron a un acuerdo definitivo sobre la forma de establecer una nueva ley de inmigración en un paquete que otorgaba amnistía a "millones" de indocumentados, sanciones a trabajadores que contrataran a trabajadores indocumentados y que aparentemente solucionaba la vieja preocupación de discriminación contra estadounidenses de origen hispano. [5]

Negociadores de las dos Cámaras se pusieron de acuerdo después de que los dirigentes del Congreso habían, una vez más, dado por muerto el controvertido proyecto de reforma a la ley de inmigración. "Estados Unidos recobrarà, al fin, el control de sus propias fronteras" declararon triunfantes los negociadores. [6]

Durante los últimos siete años, las Cámaras en el Congreso habían luchado por llegar a un entendimiento sobre el candente asunto de la inmigración ilegal. El último intento serio por votar una nueva ley ocurrió en 1984, pero fracasò víctima de la extrema politización del asunto y ante la amenaza de millones de hispanos de tomar represalias electorales contra los candidatos a la presidencia y contra los aspirantes a escaños en ambas Cámaras.

Para lograr la aprobación de este proyecto de ley, la administración Reagan promovió la existencia de un vínculo casual entre el narcotráfico, uno de los temas preferidos de los candidatos a ambas Cámaras del Congreso y la inmigración desde México; asimismo, la situación por la que atravesaba la economía estadounidense con una alta tasa de desempleo y ante el peligro

de una nueva recesión, permitieron a la administración y a los impulsores de la reforma imprimir un nuevo sentido de urgencia a la necesidad de "salvar empleos para los estadounidenses".

Esta asociación fue hecha con el propósito político de crear un enemigo con vista a las elecciones para la Cámara de Representantes y el Senado, ya que el Partido Republicano requería de acciones "espectaculares" para llamar la atención del electorado a su favor. [7]

En este contexto, el proyecto de ley Simpson-Rodino fue aprobado por el Congreso norteamericano el 17 de octubre de 1986, con una votación en el Senado de 63 votos a favor y 24 en contra y en la Cámara de Representantes, de 238 votos a favor y 173 en contra; por último el Presidente Reagan la firmó el 6 de noviembre de ese mismo año. [8]

#### 4.1 LEY SIMPSON-RODINO, CONTENIDO.

La ley de Reforma y Control de la Inmigración de los Estados Unidos de 1986, mejor conocida como "Ley Simpson-Rodino", enmienda y complementa a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, también llamada "McCarren-Walter", la cual aprobada por encima del veto del Presidente Trumann, sufrió reformas importantes en 1965, 1976 y 1980. [9]

La Ley Simpson-Rodino está dividida en tres grandes rubros principalmente:

- Control de la Inmigración legal.
- Legalización.
- Reformas a la inmigración Legal.

Los cuales se refieren primordialmente a los siguientes aspectos:

- 1.- Al control que se pretende imponer a la inmigración subrepticia a través de las multas civiles y penales a empleadores, a un sistema de verificación del régimen migratorio del extranjero, a la creación de un consejo especial que conozca de posibles casos de discriminación en el empleo y al reforzamiento financiero del SIN y consecuentemente de la Patrulla Fronteriza.
- 2.- Al procedimiento para la regularización migratoria, por medio de la concesión de la calidad migratoria de resi-

dente temporal a todos los indocumentados que hubieran ingresado a los Estados Unidos antes del 1o. de enero de 1982 y a la posterior autorización, cumpliendo con ciertos requisitos, para poder permanecer en el país con la calidad de inmigrado. A la obligación de la Procuraduría General de echar andar un programa de difusión sobre los beneficios previstos por la ley en materia de regularización migratoria; así como de elaborar los reglamentos respectivos en forma conjunta con el Congreso. A la participación de las organizaciones voluntarias comunitarias en calidad de centros de recepción de solicitudes de regularización. A la asignación financiera a los Estados de la Federación, para cubrirles los gastos erogados por la legalización de extranjeros y de los efectos que de ella se deriven. A la concesión de permisos de trabajo a indocumentados que posiblemente califiquen para la residencia temporal.

- 3.- A la ampliación de la inmigración legal, por medio de la cual el extranjero que hubiera desempeñado trabajo agrícola estacional, por un mínimo de 90 días durante el año anterior al 1o. de mayo de 1986, pudiera calificar para la calidad de residente temporal y en los siguientes 3 años, cambiar su calidad migratoria a la de residente permanente. Al establecimiento de una cuota de 350 mil trabajadores extranjeros anuales que pudieran beneficiarse con la regularización migratoria. A la incorporación de una recomendación del Congreso al Presidente de los Estados Unidos para que se estable-

ciera una Comisión Consultiva con México y otros países exportadores de mano de obra, sobre la operación de programas conjuntos de trabajadores y finalmente, a la orden de que se revizaran estos programas en 1990 para determinar si procede mantener el sistema de contratación H-2.

La ley Simpson-Rodino contempla cuatro aspectos más que son:

**Informes al Congreso.** En este apartado destaca la opinión del Congreso en el sentido de que el Presidente de los Estados Unidos debe consultar con el Presidente de México sobre la ejecución de esta Ley y sus efectos sobre los dos países.

**Ayuda a los Estados.** Para cubrir gastos de encarcelamiento de extranjeros ilegales y de ciertos ciudadanos cubanos.

**Comisión sobre el estudio.** De la migración internacional y el desarrollo económico cooperativo. Es importante señalar que, en este rubro, el poder legislativo norteamericano creó una Comisión Legislativa de análisis de las condiciones en México con miras a recomendar acuerdos de interés mutuo en la inversión y el comercio bilaterales.

**Responsabilidad federal.** Hacia extranjeros convictos susceptibles de deportación y exclusión.

A efecto de precisar el contenido de cada uno de los rubros antes citados y lograr una mejor comprensión de lo que la Ley establece, a continuación se hace una breve sinopsis de los títulos que la componen.

**Título I: Control de la Inmigración Ilegal.**

- a) Penaliza, con multas civiles que van de 250 a 10,000 dólares dependiendo de la reincidencia, la contratación, reclutamiento y referencia por honorarios, a sabiendas de cualquier trabajador no autorizado.

Las multas en el ámbito penal podrán ser hasta con 3 mil dólares por cada ilegal contratado y cárcel por 6 meses, con ello se entiende que empleadores y contratistas serán sujetos de multas si no se aseguran documentalmente de la nacionalidad estadounidense o del permiso de estancia y trabajo del extranjero.

No se permite al contratista exigir al trabajador fianza que asegure el pago de cualquier violación de este tipo, además de que no se aplicarán sanciones al empleador que haya contratado a un trabajador antes de la fecha en que la ley entre en vigor.

- b) Las medidas anteriores surtirán efecto 6 meses después de que la ley entre en vigencia. En ese periodo el Procurador General junto con los Secretarios de Agricultura, Comercio, Salud y Servicios Humanos, Trabajo, la Tesorería y la Administración de la Pequeña Empresa, realizarán una campaña de información sobre estas nuevas disposiciones.

- c) El Departamento de Justicia verá la posibilidad de establecer una línea telefónica y un centro computarizado para la verificación instantánea del estatus del trabajador solicitante. El de Salud estudiará un sistema de validación de los números del Seguro Social.
  
- d) Se prevé la creación de un consejo especial dentro de la Procuraduría, que conozca de aquellos casos de discriminación por raza, color o nacionalidad. Sin embargo, no se considera discriminatorio dar preferencia a un nacional estadounidense sobre un extranjero.
  
- e) Es el sentir del Congreso que se requiere de dos elementos esenciales para la aplicación efectiva de la Ley:
  - 1.- Aumentar el personal de la Patrulla Fronteriza y de otros servicios del SIN, a fin de prevenir y disuadir la entrada de ilegales a los Estados Unidos.
  - 2.- Deben de aumentarse las actividades del SIN y de otras agencias para satisfacer las demandas y solicitudes que se deriven de la nueva Ley.

Para tal efecto los aumentos autorizados para el SIN fueron de 422 mil dólares para el año fiscal de 1987 y 419 mil dólares para 1988 y la Oficina de Revisión Migratoria recibiría a su vez 12 millones de dólares en 1987 y 15 en 1988, Parte de estos fondos servirían para que se aumentara como mínimo en un 50 % el personal de dichas instituciones, en relación con el número de empleados existentes en 1986.

- f) Se crea un fondo de emergencia por 35 millones de dólares del cual se puedan sufragar -con aprobación presidencial y del Congreso- las actividades emergentes de la Patrulla Fronteriza y los reembolsos a los Estados al apoyar una urgencia migratoria en la aplicación de la nueva Ley.
- g) Se establecen sanciones penales para quienes introduzcan o transporten extranjeros ilegales. Dichas sanciones consisten en cinco años de cárcel por cada extranjero y hasta 10 mil dólares de multa.

Finalmente, el sentir del Congreso es que, aunque debe aplicarse rigurosamente la Ley, deberán salvaguardar en su aplicación los derechos constitucionales, la seguridad personal y la dignidad humana de los norteamericanos y de los extranjeros.

## **Título II: Legalización**

- a) Se realizarán ajustes en el estatus de las personas que entraron ilegalmente a los Estados Unidos antes del 10. de enero de 1982, otorgándoles la calidad de residente temporal con permiso para trabajar, si solicitan tal estatus dentro de los 12 meses posteriores a la fecha fijada por el Procurador General, que no deberá exceder de 180 días después de la entrada en vigor de la Ley. El extranjero deberá comprobar que entró antes de 1982 y que vivió en forma continua en el país.
- b) La Procuraduría establecerá un cobro por solicitud presentada, de 100 dólares, que se aplicara para los gastos

de revisión de estos documentos. [10]

- c) No se deportará y se les permitirá trabajar a aquellos extranjeros antes y durante el periodo abierto para regularizarse y hasta no haberse tomado una decisión conforme a sus antecedentes. Esta decisión será revisable administrativa y judicialmente.
- d) Los residentes temporales regularizados no tendrán derecho a la asistencia pública, salvo ciertos beneficios médicos restringidos.
- e) El residente temporal tendrá esta calidad por 18 meses, después de cumplir este periodo estará posibilitado para obtener la calidad migratoria de residente legal permanente, para lo cual, tendrá que acreditar ciertos conocimientos básicos del inglés y de la historia y el gobierno de los Estados Unidos.

### **Título III: Reformas a la Inmigración Legal.**

- a) Se establecen las condiciones para justificar una solicitud a fin de importar trabajadores temporales bajo el programa H-2A, esta nueva clasificación enmienda al anterior programa H-2 para los trabajadores agrícolas temporales.
- b) Se crean procedimientos expeditos para atender la creciente demanda de trabajadores extranjeros para la agricultura y para revisar solicitudes denegadas. La soli-

cidad de certificación debe hacerse en un plazo no mayor de 60 días antes del inicio del trabajo; se dan siete días para notificar el rechazo de la solicitud y 20 días antes del trabajo, para dar la certificación. Los patrones deberán proveerles de casa-habitación, así como de compensación por accidentes de trabajo.

- c) Crea un programa de trabajadores agrícolas de temporada, el llamado "Seasonal Agricultura Workers Program" (Programa SWA), el cual concede el estatus de residente legal temporal a cualquier extranjero que haya realizado por lo menos 90 días de trabajo agrícola de temporada durante el periodo comprendido entre el 1o. de mayo de 1985 y el 1o. de mayo de 1986. Después de un año, permite el cambio al estatus de residente permanente a cualquier extranjero que haya trabajado 90 días en cada uno de los tres últimos años. Para los trabajadores que solicitan su legalización dentro de un año hay una limitación numérica de 350 mil visas. Los trabajadores que no puedan o no alcancen a solicitar la calidad de residentes permanentes después de un año, lo podrían hacer después de otro año de residencia temporal. Si no solicitan su residencia permanente, de nuevo serían sujetos de deportación.
- d) Es el sentir del Congreso que se debe establecer una Comisión Consultiva que trate con México y con otros países exportadores de mano de obra, lo relativo a la operación del programa de trabajadores temporales.
- e) A partir de 1990, en caso de que se determinara que no

Hay suficientes trabajadores para la agricultura, la Ley establece la posibilidad de admitir trabajadores temporales adicionales e incluso legalizar a nuevos trabajadores indocumentados. Estos trabajadores tendrán la calidad de residentes temporales por tres años. Para permanecer legalmente, deberán dedicarse por lo menos 90 días a las labores agrícolas durante esos tres años. Después de ese lapso podrán solicitar su residencia permanente sin tener que acreditar conocimientos de inglés.

f) Se crea una Comisión de Trabajadores Agrícolas, compuesta por 12 miembros; seis designados por el Presidente y seis por el Congreso cuyas funciones serán las siguientes:

- Estudiará el impacto de estos trabajadores en los salarios y condiciones laborales de los trabajadores norteamericanos.
- Estudiará el impacto del Programa de Legalización.
- Presentará un informe al Congreso dentro de 5 años.

#### Título IV: Informes al Congreso.

- a) El Presidente deberá rendir un informe sobre el impacto de la nueva Ley a más tardar el 10. de enero de 1989 y posteriormente cada tres años.
- b) El informe deberá referirse a: empleo de extranjeros no autorizados para trabajar, programa H-2A, legalización, programa piloto de exención de visas y servicios de inmigración y naturalización.

- c) Es el sentir del Congreso que el Presidente deberá consultar con el de México, dentro de los primeros 90 días siguientes a la aplicación de la Ley, sobre el impacto de la misma para los dos países. Como resultado de dichas consultas, el Presidente podrá hacer recomendaciones al Congreso sobre posibles modificaciones a la legislación.

**Título V: Ayuda a los Estados para cubrir costos de encarcelamiento de extranjeros ilegales y de ciertos ciudadanos cubanos.**

- a) Establece reembolsos federales para los gobiernos estatales y municipales por gastos incurridos durante el encarcelamiento de extranjeros ilegales clasificados como criminales y de cubanos así definidos.

**Título VI: Comisión sobre el estudio de la migración internacional y el desarrollo económico cooperativo.**

- a) Se creará una comisión integrada por 12 miembros, todos ellos nombrados por el poder legislativo, su mandato durará en tanto exista la Comisión y se nombrarán dentro de los 90 días a partir de la entrada en vigor de la Ley.
- b) Sus funciones serán las de examinar en consulta con México y otros países de donde provienen los inmigrantes, las cláusulas de las posibilidades comerciales y de inversión que pudieran aliviar las condiciones que favorecen dicha expulsión.

**Título VII: Responsabilidad federal hacia extranjeros  
convictos susceptibles de deportación y exclusión**

- a) Establece el inicio de procedimientos expeditos de deportación, por parte del Procurador General, en aquellos casos de extranjeros convictos por crímenes que ameriten tal medida.
  
- b) Requiere que el Presidente solicite al Secretario de la Defensa, una lista de las instalaciones de que podrían disponerse para los extranjeros arriba señalados. [11]

#### 4.2 LEY SIMPSON-RODINO, INSTRUMENTACION.

La ley Simpson-Rodino se aplicará a partir de 1986 hasta 1993 de la siguiente manera:

1986

6 de noviembre      Entra en vigor la ley, algunas disposiciones surten efecto inmediatamente. La legalización de cubanos y los castigos penales por utilizar documentos fraudulentos.

10.dic.a  
30 may.  
1987                      Periodo durante el cual se les informa a los empleadores sobre sus obligaciones bajo la nueva Ley. Durante este lapso no se aplican sanciones a empleadores.

1987

4 de feb.                      Fecha limite para que el Procurador General informe al Congreso sobre los recursos humanos y materiales adicionales que el SIN requiere para ejecutar la nueva Ley.

4 de feb.                      Fecha limite para el nombramiento de los miembros de la Comisión para el estudio de la migración internacional y la cooperación en materia de desarrollo económico.

4 de feb.                      Fecha limite para que el Presidente de los

Estados Unidos consulte con México sobre los posibles efectos de la Ley.

10. de mayo Fecha límite para que el Procurador General informe al Congreso de los avances de su estudio sobre la posibilidad de utilizar un sistema telefónico, mediante el cual los empleadores podrían verificar que un aspirante a un puesto laboral tenga autorización para trabajar.
- 4 de mayo Se abre el plazo para que los indocumentados que han residido en los Estados Unidos, desde el 10 de enero de 1982, presenten solicitudes de legalización.
10. de junio Se abre el plazo para que los indocumentados que trabajaron por lo menos 90 días en la agricultura entre mayo de 1985 y mayo de 1986, presenten solicitudes de legalización.
10. de junio Fecha límite para que el Procurador General de a conocer los reglamentos sobre las sanciones a los empleadores.
10. de junio Entra en vigor la cláusula H-2A.
- 10.jun. a 30 may. 1988 Periodo durante el cual, la primera incidencia de contratación de trabajadores indocumentados por el empleador no es sancionado, sino que recibe una especie de llamada

de atención por el SIN.

La reincidencia si causa sanciones.

6 de nov.

Fecha limite para que el Contralor General presente su primer informe sobre si la aplicación de sanciones a los empleadores provoca discriminación en el empleo.

6 de nov.

Fecha limite para que el Contralor General informe al Congreso sobre la posibilidad de diseñar una credencial del Seguro Social no falsificable.

6 de nov.

Fecha limite para que el Procurador General presente su informe final al Congreso sobre la posibilidad de utilizar un sistema telefónico para verificar si los candidatos a un puesto de trabajo tienen la autorización para trabajar.

6 de nov.

Fecha limite para el primer informe del Presidente de Estados Unidos al Congreso, acerca de la eficacia de las sanciones a los empleadores y sobre otros aspectos de la inmigración de indocumentados.

1988

3 de mayo

Se cierra el plazo para que los indocumen-

tados que residían en los Estados Unidos, desde antes del 10. de enero de 1982, presenten sus solicitudes de legalización

10. de junio

Entran en pleno vigor las sanciones a los empleadores. Toda contratación de trabajadores indocumentados amerita sanciones.

10. jun. a  
30 de nov.  
1990.

Los trabajadores agrícolas legalizados reciben la calidad migratoria de inmigrantes.

6 de nov.

Fecha límite para la entrega del segundo informe del Contralor General sobre los efectos de las sanciones a los empleadores y la discriminación en el empleo.

6 de nov.

Fecha límite para que el Secretario de Salud y Servicios Humanos, informe al Congreso sobre las posibilidades y los costos de un sistema para verificar la validez de los números del Seguro Social que los aspirantes a un puesto laboral presenten.

6 de nov.

Fecha límite para el segundo informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso, acerca de la aplicación de sanciones a empleadores y sobre otros aspectos de la inmigración indocumentada.

6 de nov. Fecha limite para la entrega del primer informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso, sobre la admisión de trabajadores bajo la cláusula H-2A. Al respecto, el Presidente deberá informar cada dos años.

6 de nov. Se cierra el plazo para que los cubanos y haitianos presenten solicitudes de legalización.

30 de nov. Se cierra el plazo para que trabajadores agrícolas indocumentados presenten solicitudes de legalización.

10 de dic. Se abre el plazo para que los indocumentados legalizados que ingresaron a los Estados Unidos antes de 1982, presenten solicitudes de visa de inmigrantes.

#### 1989

10 de enero Fecha limite para que el Presidente de los Estados Unidos presente al Congreso un informe exhaustivo sobre inmigración. Al respecto, el Presidente deberá informar cada tres años.

4 de nov. Fecha limite para que el Presidente de los Estados Unidos entere al Congreso sobre la legalización de indocumentados.

6 de nov.

Fecha limite para la entrega del último informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la aplicación de las sanciones a los empleadores y de otros aspectos de la inmigración de indocumentados.

6 de nov.

Fecha limite para la entrega por parte del Contralor General de su último informe acerca de los efectos de las sanciones a los empleadores y la discriminación en el empleo.

10. de dic.

Se cierra el plazo para que los indocumentados legalizados que ingresaron a los Estados Unidos antes de 1982, soliciten una visa de inmigrante. De no hacerlo, nuevamente estarían sujetos a deportación.

1990

10 de enero

Fecha limite para que la Comisión especial sobre trabajadores agrícolas presente su informe acerca de las reformas a la cláusula H-2A.

4 de febrero

Fecha limite para que la Comisión del estudio de la migración internacional y la cooperación en materia de desarrollo económico, presente su informe al Congreso.

10. octubre                      Fecha limite para que los Secretarios de Trabajo y Agricultura, determinen si existe la necesidad de admitir trabajadores agricolas adicionales.
10. oct.al  
30 sept.  
1994.                              Periodo en el que se autoriza la admisión de trabajadores agricolas adicionales, si es que los Secretarios de Trabajo y Agricultura asi lo determinan.
- 1991
10. octubre                      Fecha limite para la entrega del segundo informe de los Secretarios de Trabajo y Agricultura, sobre la necesidad de admitir trabajadores agricolas adicionales.
- 4 noviembre                      Fecha limite para que la Comisión Especial sobre trabajadores agricolas presente su informe al Congreso.
- 1992
10. octubre                      Fecha limite para la entrega del tercer informe sobre la necesidad de admitir trabajadores agricolas adicionales.
- 4 noviembre                      Fecha limite para el último informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la legalización.

1993

10. octubre

Fecha limite para el último informe sobre la necesidad de admitir trabajadores agricolas adicionales.

A partir del  
10. de oct.  
de 1993

Los trabajadores agricolas adicionales que hubieran sido admitidos entre 1990 y 1994, pueden recibir la calidad migratoria de inmigrante si laboraròn por un minimo de 90 dias cada año por tres años.

Fuente: Immigration Reform and Control Act. of. 1986.  
U.S. Congress, GPO. 14 Octubre 1986.

La ejecución de la Ley de Inmigración Simpson-Rodino en su primera etapa, es decir hasta 1988, presentó las siguientes características:

**SANCIONES A EMPLEADORES.** El apercibimiento a los empleadores que contrataran indocumentados fue diferido y no se efectuó de acuerdo a como estaba previsto en el calendario de aplicación de la Ley, esto debido entre otras razones a la falta de difusión e información acerca de las obligaciones de los empleadores bajo la nueva Ley.

El periodo de advertencia por parte del SIN, se inició el 10. de septiembre de 1987 y concluyó el 30 de mayo de 1988. Cabe mencionar, que el Senador De Concini propuso que no entraran en vigor las sanciones a empleadores en junio de 1988, pretextando el desconocimiento de la Ley por parte de los empleadores; dicha moción no prosperó.

En los tres primeros meses de aplicación de las sanciones a empleadores, se habían levantado 100 multas que ascendían a 356 mil dólares, de los cuales 45 mil fueron cobrados según información del SIN. Estas sanciones se realizaron en los Estados de California, los Angeles principalmente, Texas, Nuevo Mexico, Florida e Illinois.

Por otra parte, el SIN, había emitido 2,200 avisos de advertencia y llevado a cabo 900 visitas domiciliarias, a patrones en 1987, labor que se incrementaría con el aumento de agentes, hasta 1700, para fines de 1988. Se estimaba que el 80 % de los empleadores seguían contratando a trabajadores indocumentados.

**LEGALIZACION.** Como se estipuló, el 4 de mayo de 1988 venció el plazo para la recepción de solicitudes para el programa de legalización. Las primeras cifras oficiales proporcionadas por el SIN, indicaban que se recibieron un total de 1'433,066 solicitudes, de las cuales cerca de un millón habían sido procesadas y emitidas las tarjetas de residencia temporal correspondientes. Se consideraba que un 2 % de solicitudes serian rechazadas, sobre todo por errores en el llenado y falta de documentación.

Sin embargo, algunos centros de recepción como el del Paso, Texas, aceptó solicitudes y recibos de pago, sin requerimiento de exámen médico y documentos probatorios, posponiendo entrevistas, incluso hasta diciembre de 1988; además de que las Entidades Designadas Calificadas, contaban con 60 días adicionales para presentar al SIN los casos recibidos hasta el 4 de mayo.

La prensa estadounidense dedicó los días previos al plazo límite, grandes espacios informativos sobre la situación que prevalecía en los 107 centros de recepción, destacando que se recibían hasta 900 peticiones diarias y en algunos casos como en Chicago, Illinois, la cifra alcanzó 2,500 solicitudes el 3 de mayo; asimismo, se mencionaba que el último día se recibirón en total 125 mil en forma global.

Es necesario destacar, que los Senadores Kennedy y Schumer, propusieron en 1987 que se ampliará el plazo de recepción, pero como terminó el periodo de sesiones del Congreso, dicha propuesta no fue considerada; posteriormente, en 1988 se mencionó al iniciarse el periodo legislativo, que el 20 de mayo estaba programada para el debate, pero el plazo para la presentación de

solicitudes vencía el 4 de ese mes, por lo tanto esta moción quedaba derrotada.

Con relación a lo anterior, sólo dos Cortes en Nueva York y en Washington, D.C., emitieron fallos de ampliación para la recepción de solicitudes en favor de ciertos grupos de inmigrantes con lo que se beneficiaban a algunos de centenares de aspirantes.

Por lo que se refiere al costo por la presentación de solicitudes de legalización, las cuotas que se cubrieron fueron de 185 dólares por adulto, 420 por familia y 50 dólares para menores de edad.

La siguiente etapa del programa general de legalización consiste en que el SIN remita por correo en su totalidad, las tarjetas de residencia temporal a solicitantes que califiquen, acompañadas de las indicaciones correspondientes sobre el procedimiento y requisitos que les permita obtener la residencia permanente.

**REFORMAS A LA INMIGRACION LEGAL.** El 10. de junio de 1987 se abrió el plazo para que los trabajadores indocumentados que laboraron por lo menos 90 días en la agricultura entre mayo de 1985 y mayo de 1986, presentaran solicitudes de legalización. Al respecto, en los tres primeros meses de puesto en marcha el programa y según información del SIN, se recibieron alrededor de 600 mil solicitudes, de las cuales 479,530 habían sido procesadas y entregado a los aspirantes igual número de tarjetas de residencia temporal correspondientes al programa de trabajadores

agrícolas especiales. Es importante señalar que el plazo en este programa, venció el 30 de noviembre de 1988 y hasta esa fecha, no se habían presentado contratiempos en su funcionamiento.

Por lo que toca a los trabajadores H-2A, el programa no varió en comparación con el anterior, sino más bien lo que se pretendía era agilizar la contratación bajo esta modalidad. Se han expedido aproximadamente unas 3,000 visas y como ha sido característico en dicho programa, los empleadores del Este de los Estados Unidos, son quienes más recurren a ese programa de trabajadores para las cosechas de tabaco en el Estado de Virginia, manzana en California y azúcar en Florida, principalmente.

Se estima que en 1989, se dará cabida a 100,000 trabajadores dentro de la cláusula H-2A.

En forma general se considera que la Ley de Inmigración Simpson-Rodino, ha funcionado y se ejecuta de acuerdo al calendario establecido; no obstante para algunos empleadores, indocumentados, estudiosos del fenómeno migratorio y funcionarios norteamericanos habría que esperar a que se rindan los informes respectivos y a que transcurra un año más de prueba de la Ley, como para poder considerarla un éxito o bien, replantear aquellos puntos en los que se destaquen fallas.

## CONCLUSIONES

### CAPITULO IV

La Ley Simpson-Rodino constituye una reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952 llamada MacCarran-Walter, misma que sufrió enmiendas en 1965, 1976 y 1980; surge como una de las leyes más controvertidas en los Estados Unidos en los últimos 30 años, ya que por varias décadas se libró una fuerte batalla en ese país entre los que querían controlar el flujo de inmigrantes y la frontera y los que no renunciaban a la mano de obra barata que este fenómeno genera.

Antes de esta nueva disposición, el Senado llegó a aprobar tres proyectos de Ley que fueron bloqueados en la Cámara de Representantes, debido a la falta de consenso entre los legisladores en torno a las sanciones a empleadores, al suministro de mano de obra y al costo del programa de amnistía, factores estos, que contribuyeron al fracaso de los proyectos Simpson-Mazzoli, Roybal y Mazzoli-Rodino.

La Ley Simpson-Rodino se caracteriza por ser además de complicada confusa e improvisada, sin embargo, responde a dos objetivos generales, reducir la población indocumentada -de mexicanos principalmente- en Estados Unidos y atender a la opinión pública norteamericana en el sentido de recuperar el control de sus fronteras ante el flujo de ilegales que amenaza a la sociedad; por lo tanto, constituye un paso trascendental e infle-

xible, unilateral y basado en consideraciones internas.

Para lograr la aprobación de esta Ley, se tuvo que recorrer un largo camino repleto de componendas y compromisos, negociaciones que llevaron cuatro años para llegar a un acuerdo aceptable para los granjeros, organizaciones chicanas y sindicatos. De forma tal, que se aseguraba el suministro oportuno y suficiente de mano de obra para la actividad agrícola dentro de diferentes modalidades, H-2A y de temporada como el programa "SAW"; se contemplaba cualquier eventual discriminación de los chicanos, extranjeros y salvaguardaba los derechos constitucionales, con lo cual se solucionaba la principal preocupación de las organizaciones chicanas y grupos religiosos; finalmente, para el SIN se consideró un sustancial aumento de recursos a efecto de reforzar la actividad de esta institución e impedir la entrada de indocumentados a ese país, adicionalmente, los ingresos captados en los trámites de legalización serían destinados a este organismo.

Cabe destacar que antes y después de la aprobación de la Simpson-Rodino, se realizan una serie de campañas, de ataques y difamaciones contra México, provenientes de legisladores, funcionarios de cierto nivel y prestigiados medios de información; entre ellas destaca la "descertificación" por la falta de cooperación de nuestro país en la lucha contra el narcotráfico; así como una serie de medidas que de alguna forma afectaron a la economía mexicana como la "guerra del atún", el rechazo de las hortalizas mexicanas y el impuesto del petróleo.

En octubre de 1986 tras una sorprendente negociación en el Congreso norteamericano y pocas semanas antes de las elecciones de noviembre para renovar a los legisladores de ambas Cámaras, en un histórico pacto y después de años de forcejeos, la Ley Simpson-Rodino es aprobada, para ello la administración Reagan promovió la explicación de un vínculo causal entre narcotráfico y la inmigración desde México, principalmente; el desistimiento de incluir en la legislación una medida especial para detener la deportación de salvadoreños y nicaragüenses; la aceptación del Senado para retirar su exigencia de retrasar la amnistía durante tres años; los reportes del SIN sobre un alarmante incremento en el número de aprehensiones de indocumentados; y a la presión importante del Senador Simpson quien manifestaba que "se aprobaba como en ese momento estaba o para el siguiente año sólo se aplicarían sanciones sin legalización".

Todo lo anterior tuvo un propósito político interno, de crear un enemigo con vistas a las elecciones ya que el Partido Republicano requería de acciones "espectaculares" para llamar la atención del electorado, finalmente el 6 de noviembre de 1986, entra en vigor la Ley de Reforma y Control de Inmigración "Simpson-Rodino".

La Ley de inmediato fue considerada racista y discriminatoria, tanto en México como en los Estados Unidos, se argumentaba que debió de haberse hecho bajo consulta con las autoridades de nuestro país puesto que era a México al que afectaba en gran medida, se reiteraba que se trataba de un asunto que competía a ambos países y que por lo tanto, debería de resolverse en forma conjunta y no unilateralmente; que el gobierno mexicano no hacía

nada en apoyo de sus conacionales. La Ley consistía en una respuesta ante el creciente movimiento chicano y su organización y respondía, a la vez, a la política de la nueva derecha encabezada por Ronald Reagan para revitalizar a los Estados Unidos.

Otros comentarios giraban en torno a que la Ley acarrearía serios problemas económicos al suroeste de los Estados Unidos y a la economía mexicana; asimismo, se temía porque se produjera una deportación masiva de indocumentados y que ni el agro y la industria podrían dar trabajo a esta gente por falta de capacidad, por último, se consideraba que no surtiría el efecto deseado porque sus disposiciones sólo eran paliativos a una realidad más profunda.

Por lo que se refiere a la posición de México, la actitud era liberal "dejar hacer, dejar pasar", una forma de ocultar la impotencia frente al unilateralismo; es importante destacar que el presidente De La Madrid no hizo ninguna declaración al respecto, se reiteraba acerca de los preparativos para defender los derechos de los trabajadores migratorios a través de la actividad consular mexicana; la Cámara de Diputados en forma unánime, se pronunció en el sentido de que "la solución de tan delicado problema demanda un enfoque multidisciplinario y participación bilateral, así como el absoluto respeto para los derechos humanos y de trabajo de los trabajadores migrantes"; se observaba un cambio importante en cuanto a la inmigración, ésta dejaba de ser un problema de política interna norteamericana y se pensaba ahora, como un asunto que afectaba a México y por lo tanto, se pedía la participación decidida de nuestro país para enfrentar el fenómeno y actuar enérgicamente ante la eminente aplicación de la Ley.

#### CITAS CAPITULO IV

- 1.- El Plan Carter formulado en agosto de 1977, fue el inicio de una serie de propuestas, estudios, entre los que se destaca el realizado por la Comisión Selecta sobre Políticas de Inmigración y Refugiados, para reformar la Ley de Inmigración y Nacionalidad vigente en este momento.
  
- 2.- En este contexto se inscribió el propio Plan Reagan, el cual llegó al extremo de considerar el otorgamiento de "poderes especiales al Presidente", a efecto de hacer frente a una eventual emergencia migratoria. Asimismo, se pueden citar el Proyecto Simpson-Mazzoli de 1982 y el Proyecto Roybal en su versión de 1985.
  
- 3.- Estos temas resultaron los más difíciles para llegar a un acuerdo, puesto que por una parte los "grandes afectados" resultarían los empresarios agrícolas del Suroeste de los Estados Unidos, cuyos intereses eran fuertemente representados en el legislativo norteamericano a través del Senador Goldwater, el Senador por California Hayakawa y el mismo Reagan. Por lo que se refiere a la legalización, la oposición principal se centraba en el alto costo que representaría para el gobierno el que ésta fuera demasiado amplia.
  
- 4.- El SIN recibió más de 60 millones de dólares para el ejercicio fiscal del año de 1985, con lo cual adquirió

equipo electrónico para detectar indocumentados e incrementó en más de un tercio a la Patrulla Fronteriza.

Ramírez, Carlos. "Guerra en la Frontera Norte". El Día. 3 de mayo de 1986. p. 6.

5.- Nava, José Manuel. "Aprueban Ley Racista los Diputados de E. U." Excelsior. 16 de octubre de 1986. p. 5.

"El Proyecto Migratorio de los E.U. peor que los anteriores" La Jornada. 13 de octubre de 1986. p. 6.

6.- Nava, José Manuel. "Amnistía a ilegales y sanciones a quienes los contraten" Excelsior. 15 de octubre de 1986. p. 1.

7.- Ibidem. p. 1

Muñoz Pérez, Yolanda. "Implicaciones y percepciones en México sobre la Ley Simpson-Rodino". Carta de Política Exterior de México. México. CIDE. vol. VI núm. 4 oct-dic. 1986 p.5.

8.- Excelsior. 18 y 21 de octubre y 25 de noviembre de 1986.

La Jornada. 18 y 24 de octubre de 1986.

Uno Mas Uno. 27 de octubre de 1986.

El Día. 19 de octubre de 1986.

9.- La legislación de mayor importancia con respecto a la inmigración a partir de la adopción de la Ley de Inmigración y Nacionalidad de 1952, fue la Ley del 3 de octubre de 1965. El principal objetivo de esta Ley consistió en abolir el sistema de cuotas sobre origen nacional que había estado vigente desde la Ley sobre cuotas de 1924.

En 1976 el Presidente Gerald Ford, firmó un paquete de enmiendas a la Ley, entre las que destacó el establecimiento de una cuota de 20,000 visas por país para el Hemisferio Occidental, cuya consecuencia para México fue la reducción de las posibilidades de inmigración legal de mexicanos a los Estados Unidos, finalmente, en 1980, el acta de refugiados fue firmada con el objeto de admitir en ese país a aquellos que solicitaban asilo, aquí se maneja el asunto de los cubanos que arribaron a Estados Unidos en la llamada "flotilla de la libertad"; medida de un claro matiz político.

10.-El costo final por solicitud de legalización fue de 185 dólares por adulto, 420 por familia y 50 dólares por menor de edad. Dicha recaudación se destinaria a incrementar el presupuesto del SIN.

11.-Alba, Francisco. "Immigration Reform and Control Act of 1986; algunos comentarios". Ponencia presentada en la mesa redonda "Las consecuencias de la Ley de Inmigración de los Estados Unidos. Centro de Estudios Internacionales. CEI. El Colegio de México. México. 28 de octubre

de 1986. p.10.

"Guía para los Inmigrantes Hispanoamericanos". EDAMEX.  
México. 1987. pp.45

Strickland, Barbara R. "Síntesis del proyecto de Ley  
Simpson-Rodino". Ponencia presentada en la mesa redonda  
"Las Consecuencias de la Ley de Inmigración de Estados  
Unidos". Centro de Estudios Internacionales. CEI. El  
Colegio de México. México. 28 de octubre de 1986.  
pp. 3 y 4.

## 5. COMENTARIOS ACERCA DE LA APLICACION DE LA LEY. MEXICO

La relación bilateral México-Estados Unidos a partir de la década de los ochentas, se ha caracterizado por la aplicación unilateral de medidas por parte del gobierno norteamericano que afectan la relación y traen consigo la recurrencia de momentos críticos. En este contexto se ubica la aprobación de la Ley Simpson-Rodino.

Esta Ley que pretende controlar y regular la inmigración a los Estados Unidos, plantea serias implicaciones para el gobierno mexicano, debido a que trata de solucionar unilateralmente un asunto bilateral como lo es la migración de trabajadores mexicanos a ese país, lo que demuestra la incapacidad de México de atacar un problema que también le corresponde.

Cabe señalar que la actitud del gobierno mexicano frente al problema de la inmigración "ha sido siempre pasiva en cuanto a las acciones que se van a tomar, limitándose únicamente a pedir el respeto a los derechos humanos y laborales de los trabajadores indocumentados y manteniendo la tesis de que la legislación sobre migración constituye un asunto de la política interna norteamericana". [1]

No obstante, se observa con agrado, que a partir de 1982 el Congreso mexicano, especialmente el Senado, ha decidido actuar de manera destacada en torno al asunto de la migración; en este sentido en diciembre de ese mismo año, envió al presidente de la Cámara de Diputados del Congreso de Estados Unidos un

"extrañamiento por la Ley Simpson-Mazzoli" y expresó la preocupación por las repercusiones que para ambos países pudiera traer la aprobación de la referida Ley; asimismo, se señalaba que dicho asunto "no se tratara desde un enfoque unilateral y que el Parlamento Latinoamericano y el Mundial, tuvieran conocimiento de lo anterior para que dirijan su preocupación al Congreso Norteamericano sobre el particular". [2]

Pero tal vez la acción más importante consistió en el hecho de que, el Senado retomó y amplió dos interesantes planteamientos; por un lado, el reconocimiento del derecho de Estados Unidos a establecer las medidas de política migratoria que más se ajustaran a sus necesidades, así como el de México de pedir que se garantizaran los derechos humanos y laborales de sus nacionales, conforme a lo estipulado por las disposiciones internacionales y por la legislación estadounidense. Finalmente, destacó la consideración de que la emigración a largo plazo no era benéfica, sino incluso contraria a los intereses nacionales.

Este último planteamiento es particularmente importante, ya que tanto el proyecto Simpson-Mazzoli como la aprobada Ley Simpson-Rodino, incorporan algunos elementos selectivos con respecto a los nuevos inmigrantes y en este sentido, se otorga una importancia considerable a los llamados "inmigrantes independientes" y dentro del sistema de preferencias establecido para ellos, se subrayan los rubros de extranjeros con "capacidad excepcional" para ciencias, artes, profesiones e industrias, de trabajadores especializados e inversionistas. Obviamente, estas disposiciones son una puerta para la "fuga de cerebros", por lo que preocupación del Senado estaba plenamente fundamentada.

Por otra parte, no hay que olvidar que el mayor número de mexicanos que emigran a los Estados Unidos, median entre los 18 y 35 años y cuyos niveles de educación en algunos casos, son superiores a los de la media nacional. Esta fuerza de trabajo altamente productiva representa un subsidio más a la economía norteamericana y una enorme pérdida para México, pues es aquí en donde nace y se desarrolla para después emigrar.

Congruente con la actitud asumida, en 1984 el Senado de la República convocó a un debate sobre trabajadores migratorios a nivel nacional, con el propósito de recoger la opinión de investigadores, académicos, sindicatos, partidos políticos, gobernadores de entidades fronterizas o expulsoras de recursos humanos, de funcionarios y en suma de todos los sectores interesados a efecto de "buscar una respuesta, un análisis, una opción de solución; integrar todos una postura política con base en la guía que la nación indique". [3]

Lo anterior se basaba en el razonamiento de que "proteger los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios y de quienes participan del fenómeno migratorio es compromiso que debe involucrar a toda la sociedad".

En este sentido, a lo largo de 1985 el Senado de la República realizó una serie de Audiencias Públicas sobre el asunto de los trabajadores migratorios mexicanos, tanto por lo que se refiere a la migración del campo a las zonas urbanas del país, como por lo que toca a la emigración a los Estados Unidos.

El 4 de diciembre de ese mismo año, la Comisión de Audiencia

Pública sobre Trabajadores Migratorios informó de los resultados de su trabajo y planteó una serie de conclusiones, que contienen recomendaciones de tipo político, social y legislativo.

En cuanto a los trabajadores migratorios que se dirigen a los Estados Unidos, las principales conclusiones y recomendaciones se dedicaron a enfatizar la necesidad de reforzar la Protección Consular a dichos trabajadores; así como a remarcar la bilateralidad de las causas y efectos de tal migración, señalando que se requiere establecer un diálogo entre los gobiernos de México y Estados Unidos, de manera que se pueda llegar a una concertación bilateral sobre el tema en congruencia "con los principios de nuestra amistosa vecindad y con el espíritu de los acuerdos internacionales en la materia".

Lo importante de las conclusiones a que se llegó, fue el hecho de que existió un cambio de apreciación en torno a la actitud que tradicionalmente se había adoptado, al considerar que la migración y las medidas que el gobierno norteamericano emprendiera, eran un acto interno, de soberanía, que sólo involucraba a ese país; por lo que, ahora, el gobierno mexicano tendría que actuar decididamente en defensa de sus nacionales.

Las perspectivas que la Ley Simpson-Rodino plantea para México, puede decirse, tienen serias implicaciones ya que varias de sus disposiciones se refieren expresamente a nuestro país:

1.- Las reformas con respecto a la inmigración legal, son muy importantes para México, ya que regulan el ingreso y la permanencia de los trabajadores del campo, aquí el programa H-2A

permite su contratación. La posición del gobierno mexicano ha sido, después de la cancelación de los convenios sobre braceros, que un programa de este tipo y el H-2A viene siéndolo, no resuelve el fenómeno y podría considerarse que el gobierno norteamericano unilateralmente reestablece el programa. [4]

Otro aspecto importante de este punto, es que contempla la consulta del Ejecutivo norteamericano con México en cuanto al programa de trabajadores temporales, por lo que se presenta la coyuntura para que el gobierno mexicano actúe y asuma una posición.

2.- El título Informes al Congreso, sugiere de nuevo la consulta con México sobre el impacto que tendrá la aplicación de la Ley y la posible incorporación de enmiendas que mejoren su funcionamiento. Aquí se presenta otra vez, la oportunidad para que las autoridades mexicanas participen en favor de los trabajadores migratorios de nuestro país. [5]

3.- Por lo que se refiere al control de la inmigración, el punto relativo a la sanción a empleadores probablemente traiga consigo despidos ante el temor de los patrones de incurrir en faltas a la Ley, además de que se origine discriminación al momento de contratar trabajadores por cuestiones étnicas, el endurecimiento del trato que dan las autoridades norteamericanas, especialmente la policía fronteriza, a los trabajadores indocumentados, debido al sustancial aumento de sus recursos. [6]

4.- En cuanto a la regularización migratoria, a pesar del "beneficio" que otorga el programa de amnistía, el número de ex-

trajeros que podrian acogerse a la legislacion no seria muy significativo de acuerdo a la discrepancia que existe en cuanto a las cifras que se manejan de indocumentados y que varia de los 2.5 a 12 millones. [7]

Por otra parte, no hay que olvidar que un numero importante de trabajadores que laboran en ese pais lo hacen en forma temporal, particularmente los mexicanos; la ley no habla de una deportacion masiva pero la falta de datos fidedignos sobre la poblacion indocumentada que pudiera calificar hace preverla.

La Ley presenta una gran contradiccion, ya que por un lado cierra virtualmente la frontera al incrementarse la actividad del SIN y a la obligacion de una colaboracion mas efectiva de los Estados con el Poder Federal y, al mismo tiempo, la abre porque se habla de la necesidad de importar trabajadores ante una situacion de escasez de mano de obra. lo anterior, confirma la idea expresada de que mas que controlar la inmigracion se trata de asegurar el suministro de mano de obra en forma controlada y suficiente y por lo tanto, se legislo sobre un asunto economico, de tipo laboral y no migratorio.

Las implicaciones que para Mexico plantea la nueva Ley, no solo se derivan de su aplicacion futura, sino que, aun antes el clima creado en su largo proceso de discusion y el actual endurecimiento de la politica migratoria estadounidense, han agudizado el trato hostil, racista y discriminatorio hacia los trabajadores indocumentados que laboran en ese pais.

## 5.1. ESTADOS UNIDOS

La nueva legislación Simpson-Rodino, refleja la posición tradicional del gobierno de los Estados Unidos de que la regulación del fenómeno migratorio debe efectuarse a través de medidas restrictivas, discriminatorias y policíacas y en ningún momento, se contempla como un asunto que puede resolverse en forma bilateral y reconociendo las connotaciones económicas que del mismo se derivan, las cuales influyen grandemente en la economía de ese país y México.

La Ley surge dentro del contexto ideológico estadounidense en el que se ubica a la inmigración indocumentada, es necesario recordar que a fines de la década de los setentas, en Estados Unidos se empieza a hablar de una "invasión silenciosa" de trabajadores mexicanos, considerándolos una amenaza para el suroeste norteamericano y es cuando el presidente Carter propone levantar una alambrada a lo largo de la frontera. [8]

Con el gobierno de Reagan la idea que se empezó a manejar en cuanto a la inmigración fue la de "rescatar la frontera", como una amenaza al empleo, pero sobretudo como una amenaza a su integridad cultural y aún a su integridad territorial; la Ley de Inmigración representará en el fondo cuestiones netamente étnicas, racistas, en contra del trabajador indocumentado debido a la proporción que representa en el sur y suroeste de los Estados Unidos, asimismo, se daba como una respuesta a la fuerte organización que los grupos chicanos desarrollaban. Por otra parte, existía una intensa campaña de manipuleo de la opinión

pública a efecto de lograr consenso en torno al peligro que para la soberanía de ese país significaba la inmigración, la cuestión migratoria, luego entonces, aparecía altamente politizada sin tener en cuenta las causas estructurales que la originaban. [9]

Con base en lo anterior, la Ley Simpson-Rodino es aprobada como resultado de un consenso amplio que, superando divisiones partidistas, de sindicatos, organizaciones hispanas, de empresarios, de organizaciones religiosas y defensoras de los derechos humanos así como de la opinión pública, reflejaría el interés nacional de los Estados Unidos.

No obstante, la promulgación de la Ley generó críticas en el sentido de que era una legislación racista, discriminatoria, que su aplicación afectaría a la economía norteamericana, a los empleadores, que los Estados de Texas, California y Nuevo México resultarían perjudicados por ser los que más inmigrantes hispanos reciben; por lo que las perspectivas que ésta Ley plantea son inciertas ya que en los primeros meses de su aplicación se han presentado diversas enmiendas para lograr una mejor operatividad, lo cual pone de manifiesto lo confusa y complicada que resulta. [10]

Por otro lado, las reformas a la Ley de Inmigración no afectarán en forma inmediata el flujo migratorio, lo que si acarreará será la falsificación de documentos para el programa de legalización, por razones económicas no se considera que habrá deportaciones masivas, al incrementarse el personal y recursos del SIN, aumentará el costo de la emigración y las detenciones en la frontera crecerán.

Finalmente, el fenómeno migratorio se debe a las profundas diferencias estructurales entre ambas economías y mientras persistan, la legislación norteamericana no surtirá el efecto deseado porque sólo respondió a un momento político en ese país.

CITAS CAPITULO V

- 1.- Muñoz Pérez, Yolanda. "Implicaciones y percepciones en México sobre la Ley Simpson-Rodino". Carta de Política Exterior de México. México. CIDE. vol. VI. Núm. 4 oct-dic. 1986. p.5

González, Juan Sosa, Priscila y Muñoz Pérez, Yolanda. "El impacto de las Audiencias Helms en la relación bilateral". Carta de Política Exterior de México. México. CIDE. vol. VI. Núm. 2 abril-junio. 1986. p. 10

"Relaciones México-Estados Unidos". Informe. México. Centro de Estudios Económicos Sociales del Tercer Mundo. vol. 1 Núm. 2 feb-jun. 1982. p. 77.

- 2.- Moctezuma, Albino. "De ser aprobada la Simpson-Mazzoli se crearía un precedente represivo". El Día. 15 diciembre 1982. p.5.

"Obispos de E.U. abogan por los indocumentados". Uno más Uno. 9 de diciembre 1982. p.14

García Acevedo, Ma Rosa. "La Recuperación del Control de las Fronteras en Estados Unidos. Implicaciones para México". La Política Exterior de México: desafíos en los ochentas. México. CIDE. 1983. p. 181.

- 3.- Ramos M., Aurelio. "Convoca el Senado a un Debate sobre

Trabajadores Migratorios". Excelsior. 29 de diciembre 1984.  
p.1.

Muñoz Pérez, Yolanda. op. cit. p.6

García Acevedo, Ma. Rosa y Maciel R., David. "El México de afuera: políticas de protección en Estados Unidos". Revista Mexicana de Política Exterior. México. IMRED. Núm. 12 jul-sept. 1986. p. 31

4.- Excelsior. 14 y 18 de octubre de 1986.

El Día. 19 de octubre de 1986.

Strickland, Bárbara R. "Síntesis del Proyecto de Ley Simpson-Rodino". Uno más Uno. 2 de noviembre de 1986. p. 1

5.- Muñoz Pérez, Yolanda. op. cit. p. 8

Strickland, Bárbara R. op. cit. p. 2

Excelsior. 12, 13, 15 y 16 de oct. 1986. 11 y 13 abril 1987.

El Universal. 13 de octubre de 1986.

La Jornada. 13 de abril 1987.

6.- Bustamante, Jorge. "Política Migratoria". Excelsior. 13 de abril 1987. p. 6.

Strickland, Bárbara R. op. cit. p.3.

Alba, Francisco, Reforma y Control de Inmigración". Uno más Uno. 2 de noviembre de 1982. p. 1.

- 7.- Aguayo, Sergio. "Recomienda la Simpson-Rodino que Reagan consulte efectos con MMH". La Jornada. 22 de octubre de 1986.

Bustamante, Jorge, "Frontera Norte: un resquicio de bilateralidad". Excelsior. 27 de octubre de 1986 p. 6.

Excelsior. op. cit. p. 7.

La Jornada. op. cit.

- B.- "Migración y Problemas Fronterizos". Revista A. Universidad Autónoma Metropolitana. División de Ciencias Sociales y Humanidades de Azcapotzalco. vol. IV. Núm. 8 ene.-abr 1983. Revista de Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. vol. 26 Núm. 8 agosto 1976. pp. 896,899 y vol. 28. Núm. 7 julio 1978, pp. 798,805.

- 9.- Bustamante, Jorge. "Un Nuevo Mito sobre Indocumentados". Uno más Uno. 31 de enero de 1983. p.2 e "Indocumentados, migración distorsionada". Uno más Uno. 14 de marzo 1983. p. 2.

García Acevedo, Ma. Rosa. op. cit. p. 165.

Informe. op. cit. p. 85.

10.- El Universal. 21 y 23 de octubre de 1986. 12 y 13 de abril 1987.

Excelsior. 12,13,15,16 y 28 de octubre de 1986. y 12 y 13 de abril de 1987.

La Jornada. 13,21,22 de octubre de 1986 y 13 de abril de 1987.

El Día. 15,21 y 28 de octubre de 1986.

## CONCLUSIONES GENERALES

La política migratoria de los Estados Unidos y la aplicación de las leyes respectivas con relación a los trabajadores migratorios mexicanos, se puede considerar ambivalente.

Lo anterior se desprende del hecho de que la migración mexicana a ese país, en sus inicios no fue motivo de preocupación para las autoridades norteamericanas, puesto que cuando se empezó a legislar sobre la materia, fueron los mexicanos quienes se ocuparon de los empleos vacantes al aplicarse la Ley en contra de la población de origen asiático.

No es sino hasta la Gran Depresión de 1929-1934, cuando la fuerza de trabajo mexicano es objeto de "preocupaciones" para la sociedad estadounidense y, a partir de ese momento, es cuando el trabajador migratorio asume el papel de chivo expiatorio de los males que aquejan a la economía norteamericana, considerándolo causante del desempleo y algunos otros problemas. Antes había constituido un factor básico para el desarrollo de los Estados Unidos, principalmente el ferroviario.

Posteriormente, la inmigración mexicana, siguió aportando su fuerza de trabajo a la economía estadounidense, pero sobre todo, a la contienda bélica mediante la firma de los Convenios de Braceros suscritos en 1942 mismos que se prorrogaron hasta 1964; incorporándose principalmente a la actividad agrícola y por primera vez, al menos en el papel, fue sujeta de derechos que evitaban malos tratos y le garantizaban salarios acordes con las

leyes laborales. Paralelamente, una fuerte corriente de inmigración indocumentada comenzó a internarse en ese país.

La Ley de 1952 "McCarran-Walter", en ningún momento afectó el flujo migratorio, más aún, permitió a los empleadores norteamericanos la contratación de trabajadores mediante la famosa enmienda "Texas Provisó". En 1954 nuevamente la migración mexicana es objeto de persecución, la llamada "Operación Wetback" es la respuesta a la crisis de ese momento.

Por otra parte, no obstante las reformas que tuvo la Ley en 1965, 1976 y 1980, la inmigración de trabajadores mexicanos continuó sin mayores contratiempos.

Los subsecuentes proyectos de Ley en la década de los setentas para reformar la legislación de 1952, nunca representaron en la práctica una imposibilidad real para el mantenimiento del flujo de mano de obra indocumentada desde México a Estados Unidos, sino que estos respondieron más a intereses políticos y económicos que migratorios.

El constante manipuleo de la opinión pública norteamericana frente al "alarmante crecimiento de la población indocumentada" tuvo en los primeros años de los ochentas el mismo propósito: político primordialmente, la llegada de Ronald Reagan a la presidencia y con él la nueva derecha estadounidense impulsora del liderazgo de los Estados Unidos en el mundo, perdido años atrás, retoma el tema de los indocumentados para llevar a la sociedad de ese país a una preocupación que la alejara de los problemas económicos y de la puesta en marcha del llamado

"Reaganomic".

Tras largos años de constantes debates, negociaciones y compromisos, es aprobada la Ley Simpson-Rodino como una respuesta al fenómeno migratorio, con el objetivo principal de recuperar el control de las fronteras y detener la inmigración indocumentada. Legislación a la que se llegó, después de haber asegurado el suministro de mano de obra suficiente y oportuna para la actividad agrícola, de servicios e inclusive calificada para la industria, elemento determinante para asegurar el éxito de la Ley además que se legalizó la mano de obra existente.

Obviamente, la Ley Simpson-Rodino en ningún momento pretendió ser una pieza legislativa de carácter migratorio, sino que respondió a intereses políticos e ideológicos, ajenos totalmente al fenómeno de la migración, que tuvo más bien un fin laboral, unilateral y que no consideró las implicaciones económicas, comerciales y laborales en que se desarrolla la emigración de trabajadores a los Estados Unidos.

En este contexto, los resultados de la aplicación de la referida Ley serán nulos, de acuerdo a los propósitos esgrimidos para su aprobación, los hechos saltan a la vista, la inmigración indocumentada y documentada a ese país continúa sin tener mayor obstáculo que el elevado costo por internarse a territorio norteamericano, se pondera que la escasa disminución en el flujo de indocumentados a Estados Unidos, se debe a que cada día cuesta más acercarse a la frontera y ello impide la entrada a ese país de muchos mexicanos sin recursos; en este sentido la citada Ley no es la causa de la disminución de inmigrantes.

Por otro lado la inmigración hacia Estados Unidos se ha convertido actualmente para México, en una fuga de capital humano, porque ya no son sólo campesinos quienes se van, sino profesionistas con empleo en el país, en busca de mejores niveles de vida. En este sentido el Senado de la República ha llamado la atención al manifestar que la migración a los Estados Unidos a la larga, y quizá ya en la actualidad, es contraria al interés nacional.

El gobierno de México, tiene la responsabilidad de actuar sobre el particular, el apoyo nuestro país lo tiene, las organizaciones hispanas por su parte reiteradamente han solicitado la intervención de México, la colaboración ha sido ofrecida desde hace muchos años; el consenso sobre la bilateralidad del fenómeno y la responsabilidad de enfrentarlo son manifiestos, hay que hacer efectiva la aplicación de la Simpson-Rodino por lo que se refiere a la consulta con los países proveedores de mano de obra y con los demás apartados de la legislación que permiten la intervención de las autoridades mexicanas, hay que dejar de lado la participación a nivel declarativo y pasar a la acción, la actividad en materia de protección consular es efectiva pero no la solución al fenómeno.

Los foros multilaterales son otra opción, existen instancias jurídicas de ellos emanadas a que se pueden acudir, el fenómeno no es exclusivo de nuestro país, tiene sus características propias, pero es un asunto que se inscribe en el plano internacional de la circulación de trabajadores, de la división internacional del trabajo. Por lo tanto, la respuesta no es interna y unilateral.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

Libros:

- 1.- Alba, Francisco. La Población de México: Evolución. y Dilemas, México. El Colegio de México. 1977.
- 2.- Cordova, Arnaldo. Ideología de la Revolución Mexicana. México. Ed. Siglo XXI. 1971.
- 3.- Ehrlich, Paul R. The Golden Door. Nueva York. Ed. Ballantine Books. 1979.
- 4.- García y Griego, Manuel. México-Estados Unidos 1982. México. El Colegio de México. 1983.
- 5.- "Guía para los Inmigrantes Hispanoamericanos". EDAMEX. México. 1987.
- 6.- Herrera, Rene y Ojeda, Mario. La Política de México. hacia Centro América: 1979-1982. México. El Colegio de México. 1983.
- 7.- Meyer Cosío, Lorenzo. México-Estados Unidos 1984. México. El Colegio de México. 1985.  
México-Estados Unidos en el conflicto Petrolero 1917-1942. México. El Colegio de México. 1972.

- 8.- Morales, Patricia. Indocumentados Mexicanos. México. Ed. Grijalbo. 1982.
- 9.- Ojeda, Mario. Alcances y Límites de la Política Exterior de México. México. El Colegio de México. 1976.
- 10.- Pellicer, Olga y Mancilla, Esteban. Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1952-1960. México. El Colegio de México. 1978.
- 11.- Torres, Blanca. Historia de la Revolución Mexicana, periodo 1940-1952. México. El Colegio de México. 1979.
- 12.- Vázquez, Josefina Zoraida. Mexicanos y Norteamericanos ante la Guerra del 47. México. Editores Mexicanos. 1972.
- 13.- Vázquez, Josefina Zoraida y Meyer Cosío, Lorenzo. México frente a Estados Unidos, un ensayo histórico. México. El Colegio de México. 1982.

**Documentos:**

Resultados Preeliminares de la Encuesta Nacional de Estudios en la Frontera Norte con Estados Unidos. Centro Nacional de Información y Estadística del Trabajo. CENIET. Secretaría del Trabajo y Previsión Social. México. 1978.

"La Política Migratoria de los Estados Unidos". Dirección General de Protección. Secretaría de Relaciones Exteriores.

México. 1983.

Congressional Research Service "History of Immigration and Naturalization Service". Washington. Government Printing Office.

U.S. Department of Justice Immigration and Naturalization Service. Illegal Alien Study. Washington. G.P.O. Reports Anuales.

Audiencias Públicas del Senado de la República sobre Trabajadores Migratorios. México. 1985.

Revistas:

Carta de Política Exterior de México. CIDE.México. Varios Núm.

Comercio Exterior. Banco Nacional de Comercio Exterior. México. Años 1976 y 1978.

Encuentro.CREA. México.Núm. 8. septiembre 1983.

Informe México. Centro de Estudios Económicos y Sociales del Tercer Mundo. CEESTEM. México. Vol. 1. Núm. 2 febrero-junio 1982.

Revista A.Universidad Autónoma Metropolitana. Azcapozalco. México. Vol. IV. Núm. 8 enero-abril 1983.

Revista Mexicana de Política Exterior. IMRED.S.R.E. México.  
Varios Núm.

Periódicos:

Excelsior.

El Día.

El Universal.

La Jornada.

Uno más Uno.