

669
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Internacional

"LA EMIGRACION DE TRABAJADORES
MEXICANOS A LOS ESTADOS UNIDOS
DE NORTEAMERICA"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ANA MARIA PEREZ TORRES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO, D. F.

1991



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.

INDICE GENERAL

INTRODUCCION	VIII
--------------------	------

CAPITULO PRIMERO

BREVES ANTECEDENTES SOBRE LA EMIGRACION DE TRABAJADORES MEXICANOS A ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EMIGRACION DE TRABAJADORES MEXICANOS A LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	1
II. CAUSAS QUE PROVOCAN LA EMIGRACION	8
III. QUIENES EMIGRAN Y ADONDE	14
IV. LA MANO DE OBRA MEXICANA EN EL MERCADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	21

CAPITULO SEGUNDO

MARCO NORMATIVO DE PROTECCION A LOS TRABAJADORES EMIGRANTES

V. LEGISLACION NACIONAL	28
VI. NORMA INTERNACIONAL	37
A. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL	38
B. NORMAS BILATERALES	41
C. NORMAS MULTILATERALES	42
VII. TRATADOS Y CONVENIOS COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL	46

VIII. CONVENIOS SOBRE BRACEROS CELEBRADOS ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	54
---	----

CAPITULO TERCERO

POLITICA MIGRATORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

IX. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS LEYES MIGRATORIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA	63
X. LA LEY SIMPSON-RODINO	71
A. ORIGEN	71
B. CONTENIDO	75
C. CRITICA	83
XI. LOS DERECHOS HUMANOS	90
XII. SOBERANIA DE LOS ESTADOS	97

CAPITULO CUARTO

REGULACION DE LA POLITICA MIGRATORIA DE MEXICO

XIII. EN LA FRONTERA NORTE	105
XIV. LOS ORGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES MEXICANOS	119
A. JEFE DE ESTADO	121
B. SECRETARIO DE RELACIONES	123
C. AGENTES DIPLOMATICOS	126
D. AGENTES CONSULARES	131
XV. PROTECCION LEGAL DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS <u>INDO</u> CUMENTADOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA ..	136
CONCLUSIONES	145
BIBLIOGRAFIA	149

INTRODUCCION

La emigración de trabajadores mexicanos indocumentados a los Estados Unidos de Norteamérica es un tema que se torna relevante por ser nuestro país origen de tales corrientes migratorias; al mismo tiempo éste fenómeno incide de modo significativo en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos.

En las siguientes páginas se intenta presentar el movimiento migratorio que se da entre estos dos países, desde sus orígenes, causas, efectos y la forma en que nuestro gobierno ayuda y protege a sus nacionales en aquel país.

Son muchos los motivos por los que los trabajadores mexicanos emigran a Norteamérica, aunque con más frecuencia se emigra por motivos económicos. Las causas económicas obedecen a cierta relación causal entre los dos países, pues en tanto México es fértil en mano de obra barata que busca empleos con salarios que se adecuen a la realidad

que se vive en el país, nuestro vecino solicita mano de obra barata para empleos que ofrecen mejores niveles de vida.

No cabe duda que para México al igual que para Estados Unidos la existencia de una corriente migratoria de trabajadores indocumentados es un gran reto; sin embargo la existencia de datos empíricos, que durante años se han manejado respecto a los emigrantes, provocan que cada país de enfoques distintos al problema y como es lógico también se propongan soluciones contrarias.

Por un lado Estados Unidos pretende solucionar en forma unilateral la creciente corriente de emigrantes y mantiene una política que se caracteriza por ser defensora de los intereses de sus empleadores, al mismo tiempo busca el control de sus fronteras; éstas posturas se concretizan en la actual Ley de Reforma y Control de Inmigración, la cual se aleja de la realidad y por tanto más que reducir la emigración, complica cada vez más las relaciones con México y faculta la violación constantes de los derechos mínimos de los mexicanos en aquel país.

Ese tipo de medidas tomadas por el gobierno estadounidense se causan incertidumbre en México; no obstante nuestro gobierno mantiene una actitud pasiva tendiente a la protección

de los derechos laborales y humanos de sus nacionales.

En el presente trabajo de Tesis se enfoca a la emigración como un problema mundial, cuya solución debe darse dentro de los lineamientos del Derecho Internacional respetando los derechos fundamentales del hombre.

Precisamente para que las soluciones puedan negociarse a nivel internacional es que se hace hincapié en la labor de los Organos de las Relaciones Internacionales Mexicanas, en especial de las funciones consulares de ayuda, protección y representación de los intereses de los mexicanos -legales o ilegales- en el extranjero.

Aunque la idea primordial de éste trabajo es crear conciencia de los problemas, explotación y malos tratos que enfrentan nuestros compatriotas en territorio norteamericano, y el efecto negativo que causa a nuestra economía la fuga de ésta mano de obra; asimismo se destaca la obligación que tiene México de proteger los derechos e intereses de sus nacionales, ya sea en el país o en el extranjero.

CAPITULO PRIMERO

BREVES ANTECEDENTES SOBRE LA EMIGRACION DE TRABAJADORES MEXICANOS A LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA EMIGRACION DE TRABAJADORES MEXICANOS A LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

El ser humano desde sus orígenes se ha desplazado de un lugar a otro recorriendo grandes extensiones de tierra, debido a múltiples razones, tales como el afán de aventura, la busca de un medio físico conveniente para su desarrollo, o de sociedades que contribuyan a su superación, empujados por la guerra y la conquista, etc. Por ello quizá la historia de la humanidad es la historia de sus migraciones.

Es conveniente iniciar la exposición del tema dando algún concepto de Emigración, Inmigración y Migración.

Emigración "del latín emigratio-onis acción de emigrar; conjunto de habitantes de un país que traslada su domicilio a otro, por tiempo ilimitado, o en ocasiones temporalmente."¹ Es entonces la emigración el fenómeno demográfico de los desplazamientos humanos hacia otro país abandonando el de su origen ya sea por tiempo determinado o indefinido.

"Inmigración. (Del latín immigrāre, de in, en y migrare pasar, irse). Es la internación y permanencia de extranjeros en un país distinto del cual estaban establecidos."²

Respecto al concepto de migración "éste se entiende como 'los desplazamientos de hombres de un territorio a otro; aún cuando ocurra dentro de las fronteras de una nación."³ Por tanto la migración viene a ser el término generico que abarca a la emigración o salida de un país y la inmigración que es la llegada al país, y que son momentos sucesivos de un único fenómeno.

Entonces mientras que para México la salida de sus trabajadores se configura en la emigración, para los Estados Unidos, que los reciben, se encuadra en la inmigración.

1 INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, México, Ed. porruá, 1985, p. 41.

2 Ibid., Tomo V, P. 37.

3 Ibid., Tomo IV, p. 41.

México comparte frontera con uno de los países capitalistas más poderoso, y es precisamente el sistema capitalista el que origina el fenómeno migratorio a los Estados Unidos, se podría decir que la migración obedece a ciertas leyes económicas.

Una vez que México declaró su Independencia de España, se inician migraciones de gente sajona en todo el norte de nuestro país, primordialmente en Texas. Era los tiempos de la expansión del capitalismo mundial y Estados Unidos comenzaba a sustituir al dominio europeo en nuestro continente

En 1846, Estados Unidos declaró la guerra a México, la cual culmina con la celebración del Tratado de Guadalupe Hidalgo de 2 de febrero de 1848, que determinó las nuevas fronteras políticas entre los dos países, y con el que México perdía más de la mitad de su superficie total. En el Tratado de 1848 México incluyó provisiones para la defensa de los derechos de aquellos ciudadanos que habían permanecido en la porción de terreno cedido a los Estados Unidos -aproximadamente 890 mil millas cuadradas-; se intentaba garantizarles igualdad de derechos frente a los ciudadanos de Estados Unidos, según los principios de su constitución, también se pretendía protegerlos en el disfrute de su libertad y propiedades, así como en el ejercicio de su religión. Sin embargo Estados Unidos no respetó dichos términos,

ni tampoco los límites geográficos que se señalaron, y cinco años después compró al gobierno de Santa Ana otra porción de suelo mexicano.

Para la incorporación de la región suroeste, antes territorio mexicano, a la economía norteamericana se requirió de mano de obra abundante y barata, comenzándose a dar la emigración mexicana al imperialismo norteamericano, atraída por los altos salarios, los progresos de la agricultura y la construcción de los ferrocarriles, contribuyendo así al florecimiento de Texas, Arizona, California y Nuevo México, ya que los inmigrantes mexicanos realizaban, desde entonces, los trabajos más pesados que los angloamericanos se rehusaban a realizar, percibiendo los salarios más bajos, pero superiores a los que por el mismo trabajo podían obtener en México.

Durante el gobierno del general Porfirio Díaz, México alcanza grandes progresos económicos basados primordialmente en el estímulo a la inversión extranjera -sobre todo del capital de los Estados Unidos- y a la exportación de nuestras materias primas, en particular los productos mineros. En esta etapa la emigración de mexicanos al país vecino se liga al progreso mismo de desarrollo de nuestro país, y la intervención extranjera deja de ser violenta en virtud de que ahora el movimiento armado es sustituido por la

fuerza del capital, que se concentra en forma prioritaria en la industria extractiva y en la construcción de instalaciones férreas, que después van a ser utilizadas para transportar a norteamérica materias primas y campesinos que "fueron desplazados por la competencia de las fábricas, la concentración de las tierras y la acción de los intereses extranjeros."⁴

Durante la Revolución Mexicana se dan grandes cambios políticos y sociales, por ello aquellos que no tenían vocación militar o suficiente sensibilidad política y social prefieren emigrar.

Como consecuencia de la Primera Guerra Mundial, sobre todo de 1915 a 1919, aumentó la demanda de trabajadores mexicanos en amplias zonas del sur de los Estados Unidos, ya que al ser el principal abastecedor de los aliados, los norteamericanos se trasladaban a las fábricas del norte, dejando abandonadas la agricultura, la minería y los ferrocarriles; fue entonces cuando los empresarios advierten la necesidad de la mano de obra mexicana y deciden propiciar su entrada sin que sean advertidos, en virtud de que los trámites para contratarlos eran muy lentos.

⁴ MORALES, Patricia, Indocumentados Mexicanos. Causas y razones de la migración laboral, 2a. ed., México, Ed. Grijalbo, 1989, pp. 77 - 78.

Al culminar la Primera Guerra Mundial se pensó que ya no era necesaria la presencia de extranjeros, sobre todo porque Estados Unidos se encontraba alarmado al percatarse del incremento que había tenido la emigración y se temía que aún después de la guerra aumentara el número de aspirantes a la ciudadanía, por lo que se inician las deportaciones de miles de mexicanos; sin embargo al abandonar sus trabajos dejan muchas vacantes que los estadounidenses no pueden cubrir.

Entonces el gobierno de México solicitó que se garantizara el cumplimiento de los derechos laborales de sus nacionales a través de un contrato por escrito. Como se mencionó la economía norteamericana tenía necesidad de la ayuda de los trabajadores mexicanos pero a sus vez pretendía controlar su ingreso al país, sin el mínimo deseo de proteger y garantizar sus derechos laborales; por otra parte la economía mexicana se encontraba en mal estado y los campesinos veían en el país del norte las oportunidades para mejorar su posición, estas situaciones propician su entrada ilegal y como al parecer se benefician todos, nadie intento evitarlo.

En 1929 la economía norteamericana sufre la "gran crisis", a partir de este momento las autoridades mexicanas presionaron y organizaron el regreso de decenas de millares de mexicanos, que se localizaban en el interior del país

y a lo largo de la frontera. El gobierno mexicano, como respuesta política, dio facilidades a los repatriados, ayudando a su traslado desde la frontera hasta sus lugares de origen, no obstante se trato de una repatriación masiva y forzada para la que no estaba preparado nuestro país, dandose dificultades para reacomodar y dar ocupación a los trabajadores que volvían.

Muchos fueron los mexicanos que llegaron a norteamérica a partir de 1939, año en que da inicio la Segunda Guerra Mundial, incrementandose más en los últimos años (1944-1959) de dicho conflicto mundial.

Manuel Gamio considera que los grandes movimientos migratorios de mexicanos a los Estados Unidos podían ser clasificados en tres décadas: la primera de 1900 a 1910 como consecuencia de la demanda de trabajadores en los Estados Unidos y un débil desarrollo económico de México, claculandose en 224,705 personas; la segunda de 1910 a 1920 debido a los movimientos armados y políticos en México y la demanda de trabajadores en los Estados Unidos a causa de la Primera Guerra Mundial, la emigración en esta década se calcula en 436,733 emigrantes; y por último la década de 1950 a 1960 en que el número aproximado de emigrantes es de 239,469.

"De 1953 en adelante este fenómeno social está en función tanto de factores económicos de los Estados Unidos como de México, del acelerado crecimiento de la población de nuestro país y la conocida incapacidad de la agricultura y de las industrias de México de absorber los grandes excedentes demográficos, y de factores técnicos y sociales que disminuyen en los Estados Unidos la demanda de ciertas clases de trabajadores y las medidas restrictivas de su política inmigratoria."⁵

II. CAUSAS QUE PROVOCAN LA EMIGRACION

Al movimiento migratorio de mexicanos a los Estados Unidos se le han atribuido múltiples causales, desde geográficas, demográficas, culturales, históricas y más frecuentemente económicas; aunque en realidad todas ellas tienen vinculación.

Se ha podido observar que los grandes movimientos migratorios son atraídos a las regiones con cierta cercanía geográfica y que cuentan con enormes grados diferenciales de desarrollo que ofrecen elevados niveles de vida; como

⁵ GAMIO, Manuel, El Inmigrante Mexicano. La Historia de su vida, México, UNAM., 1969, p. 40.

ejemplos se tiene a Europa que recibe emigrantes de los países Africanos, también esta Alemania, Francia e Inglaterra que son receptores de españoles, portugueses e italianos.

Estados Unidos no es la excepción y a él llegan centroamericanos y principalmente mexicanos, pues dada la localización geográfica y la vecindad de nuestra extensa frontera -más de 3000 kilómetros- con éste país altamente desarrollado económicamente, resulta lógico que siempre ejerza fuerte atractivo sobre los trabajadores de países como México que se encuentran en proceso de desarrollo y cuya economía es incapaz de absorber los grandes volúmenes de fuerza de trabajo disponible o de otorgarles retribuciones considerables.

Como resultado de varias encuestas realizadas a trabajadores emigrantes, se ha podido observar que la actividad migratoria obedece, en primerísimo lugar, a perspectivas de mejorar económicamente;⁶ son las diferencias de salarios y la demanda de mano de obra en los estados del sur de norteamérica los que originan las corrientes migratorias. En la mayoría de los casos el propósito de emigrar ha sido ante todo el de ganar dinero, ahorrar lo más posible para

⁶ Cfr., GAMIO, Manuel, Op. cit., pp. 25-26

que al regresar se utilice en alguna actividad productiva y su posición social se vuelva más elevada en su lugar de origen.

Aun cuando los trabajadores inmigrantes ilegales en Estados Unidos perciben sueldos inferiores a los que reciben los norteamericanos desempeñando las mismas labores; en México recibirían un salario mucho menor. Son tales las diferencias salariales entre ambos países que un emigrante trabajando en el país del norte durante tres meses gana y ahorra más de lo que podría ganar durante todo un año de trabajo en su comunidad de origen, debido a que el salario mínimo es de por lo menos cuatro veces más alto que el jornal mínimo mayor de México.

Ya se menciona que existen varios factores, entre ellos el demográfico, al que también se le atribuye el éxodo de nuestros compatriotas, debido a los adelantos en medicina y a las mejores condiciones sanitarias y nutricionales, en México las tasas de mortalidad han declinado, en contra posición a la tasa de natalidad -apesar de los programas de planificación familiar que el gobierno mexicano ha promovido- que viene a constituir un grave problema ya que resulta difícil absorber semejante incremento demográfico.

Por otra parte se tiene que México es un país joven

que cuenta con una población -aproximadamente el 70% de ella- con edades de entre los 15 y 30 años, lo que en un principio podría considerarse como una ventaja, pero a la vez resulta un desafío para la misma sociedad y el gobierno mexicano al tener la obligación de proporcionarles empleo, y alimentos. La población económicamente activa se estima en más de 18 mil de la que sólo cuentan con empleo cerca de 10 mil y el excedente se encuentra desempleada o subempleada, a ello habrá que sumarse el número de indocumentados, que se calcula en 3.5 millones, con lo que la reserva laboral resulta ser de 11.5 millones, y para poder cubrir sus necesidades laborales se requiera crear cada año más de 1 millón de nuevos empleos, de los que no se crean ni la mitad, para los jóvenes que casa día se incorporan al trabajo; a pesar de la intensa industrialización experimentada desde 1940, ya que reduce el insumo de mano de obra, al destruir sectores de la producción no modernos, dando nacimiento a demandas sociales que el sistema es incapaz de satisfacer; por lo tanto el acceso a los frutos de este proceso industrializador son restringidos.

Como un dato relevante es conveniente señalar que según la encuesta realizada en 1978 por la Secretaría del Trabajo, la gran mayoría de los emigrantes indocumentados -el 80%- ha estado empleado durante el mez anterior a su partida a los Estados Unidos y sólo el 3% de los emigrantes se habían encontrado desempleados y buscando empleo durante

ese mes,⁷ se destaca entonces que "... aun cuando el crecimiento demográfico llegara a equilibrarse con las oportunidades de empleo, no hay duda de que la migración ilegal a los Estados Unidos continuaría mientras las diferencias de salarios para los trabajos que requieren poca o ninguna calificación, permanezcan tan amplios como hasta ahora en Estados Unidos...".⁸

Otras circunstancias que llegan a influir en el desplazamiento de nacionales a los Estados Unidos son la existencia histórica de algunos patrones culturales y étnicos mexicanos, en parte del suroeste estadounidense, que crean un ambiente de cierta homogeneidad cultural y que les facilita su acceso; así como el incentivo a la vida americana que se difunde a través de los medios de comunicación que bombardean hasta las zonas más remotas de nuestro país.

Se puede afirmar que el éxodo de mexicanos al país vecino siempre se ha contemplado ligado al proceso mismo de desarrollo capitalista de nuestro país -con el que únicamente se eleva el nivel de vida de la clase dominante y no de las mayorías-, ya que desafortunadamente se trata

⁷ GARCIA Y GRIEGO, Manuel y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados, México, Coordinación de humanidades, Miguel Ángel Porrúa, 1988, p. 80

⁸ Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, Indocumentados, mitos y realidades, México, El Colegio de México, 1979, p. 76

de una economía dependiente que para poder ser integrada al sistema capitalista ha sido "...impulsada con tecnología ajena; intensiva en capital que no tenemos y ahorradora de mano de obra que no nos falta..."⁹

Pero la inmigración indocumentada no sólo debe atribuirse a el país en el que se origina, sino también a las necesidades y demandas de la economía receptora, es por eso que la emigración resulta de la interacción de fuerzas económicas en México y en Estados Unidos.

En México se tiene un sistema social injusto, con inequitativa distribución de la riqueza, de corte capitalista dependiente de los Estados Unidos y con una mano de obra subempleada carente de ingresos en su lugar de origen, disponible a emigrar; y en Estados Unidos se observa un país poderoso que aprovecha esta conyuntura primero para proveerse de materias primas, para utilizar a México como mercado de sus productos industrializados, para invertir su capital excedente que no encuentra ya rentabilidad en su metrópoli y que utiliza la mano de obra extranjera en los segmentos más bajos de su mercado de trabajo.

⁹ MORALES, Patricia, Ob. cit., p. 25.

Se concluye que éste movimiento migratorio es satisfactor de las necesidades encubiertas pero muy reales en ambos lados de la frontera.

III. QUIENES EMIGRAN Y A DONDE

La población de mexicanos que llegan a norteamérica se encuentra compuesta por trabajadores migratorios que únicamente permanecen por unas cuantas semanas y en algunos casos hasta por años, para después regresar a sus hogares que mantienen en sus lugares de origen; también hay trabajadores indocumentados que apesar de carecer de documentos residen habitualmente en los Estados Unidos y en la mayoría de los casos tienen en trámite una visa de inmigrante.

Con frecuencia se cree que los trabajadores emigrantes son jornaleros sin tierras, pertenecientes a las clases de menos ingresos, toda vez que resulta lógico pensar que siendo relevante la demanda de mano de obra y los altos sueldos en el mercado laboral de norteamérica, sean motivados a emigrar en busca de mejoras económicas, sin embargo resulta más fácil que este tipo de trabajadores emigren en forma permanente al mercado de trabajo urbano nacional, pues dada su pobreza les resulta difícil y hasta imposible costear los gastos de la emigración a los Estados Unidos, que incluyen

alrededor de 500 dólares para que les ayuden a cruzar la frontera, más costos de transporte, más ingresos que se dejan de percibir y sobre todo la incertidumbre de ser detectados y deportados.

En realidad son los trabajadores pertenecientes a los estratos de la clase media y clase media alta, los que realizan el movimiento migratorio.

Tal es el caso de los trabajadores agrícolas que cuentan con una situación por encima del nivel de subsistencia y que en la mayoría de los casos se encuentran subempleados, tabajando tierras de cultivo o empleados en otras áreas rurales; emigran en busca de mejoras económicas que no obtienen en México por tener bajos niveles de calificación que les impide emplearse en las áreas urbanas, a diferencia de los atractivos que les ofrecen los estados del sur de norteamérica en donde existen más posibilidades de encontrar empleo con salarios mejor remunerados.

Investigaciones realizadas en las últimas décadas revelan que no sólo emigran trabajadores rurales sino también empleados menores en servicios, en oficios especializados o semiespecializados, mejor preparados, con nociones de inglés y que prefieren empleos urbanos en los Estados Unidos.

Independientemente del tipo de trabajadores -rurales o urbanos- los emigrantes mexicanos tienen ciertas características que los hacen diferentes a los emigrantes de otros países, por ejemplo:

Se trata de trabajadores temporales, aunque algunos se las han arreglado para residir más o menos en forma permanente, es mayor el número de los que prefieren ahorrar y volver a su tierra. Su permanencia depende de la actividad en la que se contratan, por ello si se emplean en faenas agrícolas generalmente se establecen durante la permanencia del ciclo agrícola respectivo, especialmente con la cosecha; en actividades distintas a la agricultura su estancia es más aleatoria, aunque en términos generales es de 2 a 6 meses como promedio. Por estas razones han mantenido las mismas características ocupacionales a lo largo de su historia migratoria, y su contacto con la sociedad norteamericana tiende a limitarse al papel de trabajadores.

Esta es la primera característica de las emigraciones mexicanas que difieren de las otras migraciones internacionales que tienen un matiz de permanencia, quizá por las enormes distancias que los separan de sus países de origen y por el costo que supone el viaje de retorno.

Es sabido que el emigrante típico de México proviene de un sector de clase obrera que ha tenido por lo menos algún acceso a la escuela, adquiriendo un nivel de escolaridad de entre 4 y 5 años, muy cerca de la media nacional, pero inferior al promedio estadounidense que es de aproximadamente de 12 años.

Si bien en la actualidad siguen llegando campesinos, cada vez es mayor la afluencia de personas que provienen de la capital mexicana con mejor educación y conocimientos concretos de sus derechos como ser humano; lo que no han podido digerir muchos estadounidenses.

El 90% de estos trabajadores no hablan inglés, son bastante reticentes para aprenderlo, por lo que son empleados en trabajos que requieren poca preparación formal y un uso limitado del inglés; mientras que los migrantes de otras nacionalidades son obreros calificados.

En cuanto a su estado civil se calcula que el 42% de los emigrantes son solteros, entre el 50 y 60% son casados y rara vez intentan llevar a sus esposas e hijos, porque con ellos son mayores los riesgos de detención por las autoridades norteamericanas y por el alto costo de mantención en Estados Unidos.

Otras características son las de ser emigrantes con edades promedio que oscilan entre los 25 y 30 años; en su mayoría del sexo masculino, apesar de que el número de mujeres se ha incrementado en la medida en que se incrementa su demanda en algunas labores propias de la mujer como el de enfermeras, cuidadoras de niños y ancianos, extendiéndose a la industria ligera y a los servicios.

Ya ha quedado asentado que por lo menos tres cuartas partes de los indocumentados provienen de regiones rurales que no son las de menor rango en el país, pero tampoco la de mayor nivel. Según estudios realizados en los últimos años y basados en entrevistas realizadas a trabajadores deportados, entre el 70 y 75% de ellos son originarios de los estados de Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Zacatecas, Durango y de las ciudades fronterizas de Tijuana y Ciudad Juárez; mas recientemente se han integrado Distrito Federal y el Estado de México que no eran estados con tradición migratoria;¹⁰ como se observa, las fuentes de la migración ilegal mexicana cada vez se han ido expandiendo más.

Estos trabajadores cruzan la frontera a los Estados Unidos sin pasar por las garitas de control de migración;

10 Cfr., DIEZ, Juan y Canedo Ruiz, La Migración Indocumentada de México a los Estados Unidos. Un nuevo enfoque, México, Fondo de cultura Económica, 1984, Anexo 1.

la mayoría ingresa por el área de Tijuana, Baja California y San Isidro, California; y otros lo hacen por los alrededores de Mexicali y Calexico; el resto por los estados de Arizona, Nuevo México y Texas; "se esconden en vehículos, cruzan a nado el Rio, pasan por entre las áreas desérticas, utilizan los servicios de los enganchadores o coyotes [traficantes de hombres que por unos dólares dependiendo del grado de dificultad del cruce y la temporada del año, les aseguran traslado y trabajo en granjas], se allegan de visas y pasaportes falsos, pasan con permiso pero se quedan más tiempo del autorizado."¹¹

Las posibilidades de detención son inciertas, pero no importa cuantas veces sean devueltos, pues lo intentarán hasta lograr cruzar la frontera y llegará un momento en que las posibilidades de detención se reduzcan sustancialmente, tal vez porque aprenden técnicas de evasión más exitosas.

Normalmente, los trabajadores mexicanos al decidir su partida no tienen idea en cuanto a áreas específicas de destino, cruzan la frontera en el punto que les resulta más fácil y es muy común que en promedio de una semana

¹¹ GARCIA MORENO, Victor Carlos, Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y los Estados Unidos, México, UNAM., 1982, pp. 108-109.

encuentren empleo, por ello los primeros estados que los reciben son los que delimitan su región suroeste.

Según investigaciones realizadas por Juan Diez, el estado de California es seleccionado por migrantes de 26 estados mexicanos en su mayoría originarios de Guanajuato, Ciudad de México y Zacatecas; Illiniors ha sido elegido por trabajadores de 27 estados mexicanos, entre los que se tiene a México y Guanajuato; a Texas llegan personas de 27 estados, los más importantes son Guanajuato, Distrito Federal, San Luis Potosí y Zacatecas; mientras que emigrantes de 22 estados de México eligieron Nueva York; y el estado de Minnesota resultó el quinto en importancia, a él llegaron originarios de 27 estados, encontrándose Guanajuato, la Ciudad de México, Zacatecas, San Luis Potosí y Guerrero.

Al igual que en los estados proveedores de emigrantes, se han incorporado como estados receptores Nueva York y Minnesota que no tenían tradición migratoria.¹²

¹² Cfr., DIEZ, Juan, Ob. cit., Anexo 2.

IV. LA MANO DE OBRA MEXICANA EN EL MERCADO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

En torno de los emigrantes indocumentados mexicanos se han creado muchos mitos o falsedades que sirven de soporte para mantenerlos sometidos y para usarlos como instrumento de presión política.

En la actualidad resulta difícil precisar el número global de compatriotas mexicanos que han cruzado y permanecido en forma ilegal en los Estados Unidos; las estimaciones que al respecto se han hechos carecen de credibilidad por estar basadas en estadísticas de aprensiones; sin duda el conocimiento y determinación de estas cifras resultaría relevante para una adecuada propuesta de alternativas y soluciones.

Aún sin conocer el número exacto de emigrantes, lo que sí resulta verídico es que todos ellos tienen la certeza de que encontrarán trabajo una vez que hayan logrado cruzar la frontera, y ello resulta fidedigno porque ya estando del "otro lado" basta con encontrar a alguien que hable español para que los ayude, llevandolos directamente a algún lugar en que los puedan emplear o inscribiendolos en la lista de solicitud de empleo, sin que tarden mucho tiempo en ser empleados; en otros casos ya tenían trabajo

asegurado antes de abandonar México, simplemente regresan con el mismo patrón que les había dado empleo en años anteriores.

Los inmigrantes se concentran en los empleos del "mercado secundario" -puesto que en cualquier otro segmento se verían en serias desventajas para obtener empleo- compuesto por aquellos trabajos menos deseables en el mercado de norteamérica, porque implican tareas físicamente penosas y sucias, con salarios bajos y jornadas extensas, con condiciones de trabajo generalmente pobres, baja seguridad laboral, de carácter estacional y con inexistencia de posibilidades de mejoría.

A partir de los años setenta se ha incrementado la importancia de su presencia en sectores no agropecuarios, aunque de baja calificación, como en el caso del comercio, la industria, la construcción y los servicios; en los que se emplean como lava platos o cocineros en restaurantes, operadoras de máquinas de cocer en fábricas textiles, cargadores de bultos en diversas actividades, despachadores de gasolina, lava coches, obreros en empacadoras de carne.

Conviene resaltar que éstas industrias han dependido por mucho tiempo de la mano de obra de los mexicanos, a tal grado que su misma sobrevivencia puede ser amenazada por una reducción o eliminación de la oferta de trabajadores

ilegales; pero no sólo eso sino que también los bienes que actualmente producen y que son de consumo norteamericano, sufrirían un incremento en sus precios al tener que sustituir a los trabajadores ilegales por nacionales que tendrían que ser mejor remunerados.

Esos empleos, independientemente del sector de la ocupación, requieren poco oficio o entrenamiento, sin necesidad de trabajadores calificados; éstas características y su estatus migratorio, son la razón de que los salarios tiendan a ser bajos comparados con los sueldos percibidos por norteamericanos en las mismas ocupaciones, por lo que "...se ha llegado a afirmar que el trabajador migratorio es muchas veces una suerte de esclavitud tolerada por el estado a manera de subsidio o estímulo para productores agrícolas e industriales."¹³

Por cuestiones políticas los trabajadores mexicanos son mal vistos en Estados Unidos, los funcionarios y la prensa norteamericana han definido a la emigración indocumentada mexicana como una amenaza pública, bajo el falso supuesto de que crean problemas laborales, puesto que se alega que

¹³ ONATE, Santiago, Los trabajadores migratorios frente a la justicia norteamericana, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Unidad Coordinadora de Política, Estudios y Estadística del Trabajo, México, 1983, p. 19

contribuyen a abaratar la mano de obra y provocan desempleo entre los nacionales, además de constituir una carga para la economía de Estados Unidos; como se vera más adelante y es conocido por las autoridades, con la presencia de trabajadores mexicanos no sucede ni una cosa ni la otra y lo único que provocan con tales declaraciones es una reacción anti-mexicana consistente en discriminación, vejaciones y malos tratos.

En cuanto a la acusación de que imponen una carga a la sociedad norteamericana, por el uso que hacen de los servicios sociales y que es mayor a las contribuciones que aportan al fisco y al seguro social a través de los impuestos retenidos; resulta sin fundamento, ya que se ha comprobado que pagan una proporción notable de sus ingresos en impuestos federales y cuotas al seguro social -mismos que son retenidos puntualmente por los patrones con el fin de no aparecer fuera de la ley-, sin que reciban los beneficios que de acuerdo a la ley les corresponderían en servicios de educación, asistencia médica, seguridad social, seguro de empleo; resultando lógico en virtud de su situación ilegal que los obliga a tratar de pasar inadvertidos mientras se encuentren en los Estados Unidos.

Por lo tanto el gobierno norteamericano esta recibiendo una cantidad mayor que el costo de lo retribuido en servicios públicos a los emigrantes mexicanos indocumentados que

"...han estado subsidiando a la economía norteamericana con tales pagos, lo cual haría que tuvieran un saldo a su favor a cargo del tesoro de los Estados Unidos."¹⁴ Este subsidio probablemente no es tan grande, pero no deja de ser una transferencia de la economía mexicana a la norteamericana.

Dada la presencia de trabajadores migratorios y las altas tasas de desempleo, otra de las acusaciones que se les hace es la de que compiten para obtener los mismos empleos que sus ciudadanos desplazando a un número importante, además de degradar la escala de salarios; se pretende establecer una relación causal entre ambos factores.

Sin embargo, no hay evidencia directa de un desplazamiento de norteamericanos por trabajadores ilegales mexicanos, al menos en aquellos sectores del mercado de trabajo donde generalmente buscan empleo; ya que como se expuso, tienden a concentrarse en el sector del mercado de trabajo con salarios bajos y de poca calificación y que son despreciados por los norteamericanos a los que "... les conviene más reportarse como desempleado ante los sistemas de seguridad

¹⁴ Colegio de México, Ob. cit., p. 50.

social y percibir así la correspondiente prima de desempleo...¹⁵

Por otra parte, se trata de industrias o empresas de pequeñas firmas, en las que es preferible contratar a un extranjero indocumentado, que por sus características, resulta más fácil explotarlo a costos mucho más bajos que los de la mano de obra local; son trabajadores más seguros, mejor cumplidos y confiables que aceptan bajos salarios, no piden prestaciones, no denuncian ninguna anomalía y trabajan largas jornadas.

Existen algunos empresarios norteamericanos que han llegado a manifestar su deseo para que se de una apertura total de la frontera a trabajadores migratorios, expresando que "...Ellos son buenos trabajadores, responsables y confiables. El gobierno da a este asunto manejos exclusivamente políticos...existe suficiente trabajo para emplear a todos los mexicanos afectados por la crisis allá y aun para dar trabajo a quienes resulten desplazados por los problemas que enfrenta actualmente la economía mexicana."¹⁶

¹⁵ GARCIA MORENO, Victor Carlos, Ob. cit., p. 111.

¹⁶ YRALA BURGOS, Fernando Alberto, "Los trabajadores indocumentados en la relación México-Norteamericana" Investigación Económica, México, vol. XLI, núm. 162, octubre-diciembre de 1982, p. 208.

De lo expuesto se deduce que es infundada la afirmación de que los emigrantes quitan empleo a los norteamericanos "... Los trabajadores no pueden ser desplazados si no se encuentran ahí y no existe evidencia de que los norteamericanos más marginados hayan tenido alguna vez, al menos en las últimas décadas una proporción importante del tipo de trabajo para los que son generalmente contratados los ilegales¹⁷ y también los negros y chicanos.

En cambio el impacto principal, que sí podría darse consiste en la depresión de la escala de salarios de trabajos sin calificación y el incremento en la competencia por las plazas que tradicionalmente cubren junto con algunos ilegales de otras naciones, negros y chicanos.

¹⁷ Colegio de México, Ob. cit., p. 81.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO NORMATIVO DE PROTECCION A LOS TRABAJADORES EMIGRANTES

El presente capítulo tiene por objeto el dar a conocer, en forma enunciativa, el marco normativo de protección a los trabajadores emigrantes tanto nacional como internacional. Y dado que es numerosa la lista de dichos instrumentos, sólo se resaltarán algunas de las principales disposiciones de interés para la materia, iniciando por la legislación nacional.

V. LEGISLACION NACIONAL

En los países de derecho escrito, como el nuestro, la legislación es considerada como la fuente formal más rica e importan-

te; se podría definir como "el proceso por el cual uno o varios órganos del Estado formulan y promulgan determinadas reglas jurídicas de observancia general, a las que se da el nombre específico de leyes"¹⁸

La existencia de ordenamientos jurídicos nacionales son resultado del derecho que toda persona tiene a la protección que le brinde un determinado estado del cual es ciudadano, nacional o súbdito; por ello en nuestro derecho interno existen disposiciones relacionadas con la materia de emigración y que se encuentran en los siguientes instrumentos:¹⁹

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
(LOAPF*)

Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano (LOSEM*)

Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior
Mexicano (RLOSEM*)

Ley Federal del Trabajo (LFT*)

Ley General de Población (LGP*)

Reglamento de la Ley General de Población (RLGP*)

¹⁸ GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 36 ed., México, Ed. Porrúa, 1984, p.52

¹⁹ Cfr., Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de Actividades de Protección de Mexicanos en el Extranjero, Dirección General de Protección México, 1980, pp.50, 55-56.

* Para abreviar espacio, en adelante se utilizaran las iniciales.

* También para abreviar espacio en adelante se denominara Constitución Política o la Constitución.

De éstos ordenamientos destacan algunos artículos de los que a continuación se hará mención.

Artículo 5 constitucional, que consagra la garantía de libertad laboral y el derecho a una justa retribución por el desempeño del trabajo. También obliga al Estado a vigilar porque no se celebre ningún contrato, pacto o convenio de trabajo que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona.

El artículo 25 de nuestra Ley Suprema, confiere al Estado la obligación de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional con la finalidad de fomentar el crecimiento económico en el que se de una justa distribución del ingreso y la riqueza y que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de todos los individuos.

Las anteriores disposiciones tienen relación con el artículo 3 de la LFT, que asigna al trabajo el carácter de un deber y derecho social; confiere a todo individuo explícitamente el derecho a la ocupación socialmente garantizada, pero también la obligación de trabajar, para lo cual es necesaria la existencia de fuentes de trabajo -función que le ha sido encomendada a la Secretaría del Trabajo y Previsión

Social (art.40-XXVII de la LOAPF)- y remuneraciones dignas así como facilidades para la capacitación y formación profesional.

En consecuencia se entiende que todo ser humano tiene derecho a una mejor manera de vida y que la sociedad esta obligada a proporcionarle los medios para que pueda desarrollar sus funciones, porque además la misma sociedad requiere que se le proporcionen bienes y servicios para alcanzar su máximo desarrollo. Para lograrlo es necesaria la movilización de todo el aparato económico y social de manera que pueda absorber toda la fuerza de trabajo existente.

Conforme al artículo 89 fracción X de nuestra Constitución, el Presidente de la República es el director de la política internacional de México y sólo a él compete definirla, dictando cualquier medida que tienda a establecer y mantener las relaciones de nuestro país con todas las naciones del orbe sobre la base del respeto recíproco de su independencia, libertad y dignidad, así como las que propendan a fomentar el intercambio comercial con ellas mediante la celebración de tratados y convenios cuya aprobación incumbe al Senado (art. 76-I y 133 constitucionales) y no al Congreso reunido, como indebidamente se dispone.

Esta función se realiza a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores (art. 28-I y II de la LOAPF), que es la encargada de promover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; interviniendo en toda clase de tratados y convenciones en los que nuestro país sea parte; siempre velando por el buen nombre de México en el extranjero y por la protección de los mexicanos, apoyándose en las funciones del servicio exterior en sus aspectos diplomático y consular (art. 30-c) y d) de la LOSEM y art. 86 del RLOSEM), especialmente del consular al que corresponde (art.47 LOSEM) proteger los intereses de México y los derechos de sus nacionales dentro de los límites determinados por el derecho internacional, asesorando y aconsejando a los mexicanos sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero en donde se encuentren y sus vínculos y obligaciones en relación con México (art. 88 RLOSEM).

Por otra parte resulta de suma importancia el artículo 123 de la Constitución, ya que se asientan las reglas que buscan el respeto a los derechos de todos los trabajadores mexicanos en el país como en el extranjero, tal y como lo establece la fracción XXVI del apartado A) que a la letra dice:

* XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el consul de la nación adonde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que además de las cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante.*

Para ello se ha otorgado (LOAPP art.40-III y la LFT art. 539-II d)) a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social la facultad de intervenir en dichos contratos, en cooperación con la Secretaría de Gobernación, de Comercio y Fomento Industrial y de Relaciones Exteriores. Tales contratos deben reunir los requisitos establecidos por los artículos 25, 28 y 29 de la LFT y 79 de la LGP.

A la Secretaría de Gobernación se le ha encomendado vigilar el traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, así como autorizar previamente a las agencias contratantes el pacto respectivo de trabajo (art. 80 de la LGP; 71, 135 y 138 del RLGP), también con el auxilio de la Secretaría de Relaciones Exteriores, esta encargada de evitar que los trabajadores migratorios, aun los no documentados, reciban en el extranjero un trato ajustado a los derechos humanos y sociales (art. 139 RLGP).

Otro artículo importante que consagra la Constitución, es el 133 que eleva al rango de Ley Suprema de toda la Unión, a los tratados que estan de acuerdo con ella, celebrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado.

Más adelante se hará nuevamente referencia a este artículo.

Para concluir, no debe dejarse de aludir a las últimas reformas y adiciones realizadas al artículo 118 de la Ley General de Población. El 29 de mayo de 1990 el Presidente de la República -Lic. Carlos Salinas de Gortari- envió a la Cámara de Senadores una iniciativa de Decreto de Reformas y Adición a la Ley General de Población, entre las que se incluyeron modificaciones al artículo 118, para que las sanciones ahí contenidas no puedan ser aplicadas a quienes prestan asistencia humanitaria y desinteresada a migrantes indocumentados y sí en cambio, se establezcan sanciones iguales o más severas que las que se proponen para los "polleros", a todos aquellos servidores públicos que hostiguen, amedrenten, extorsionen, priven ilegalmente de la libertad o ejerzan violencia física en contra de los migrantes, ya que se cree que esta es la mejor forma de poner freno al ingreso y tránsito clandestino de migrantes ilegales.

En la primera lectura del dictamen sobre la iniciativa de reformas a la Ley General de Población el Senado de la República apuntó como un gran avance el incrementar las sanciones penales y económicas a los llamados "enganchadores" y "polleros" que introducen, transportan y ayudan a cruzar ilegalmente las fronteras a extranjeros o nacionales

para internarlos en el país o llevarlos a otra nación, sin cumplir con las leyes migratorias.

Si bien se "...consideran necesario precisar más los elementos constitutivos del delito. De esta manera el 'enganchador' o 'pollero' tendrá una pena de dos a diez años de prisión y una multa de hasta el equivalente a diez días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal y la mitad de la pena a las personas que contraten o trabajen para él y que cometan la falta".²⁰

Finalmente el 17 de julio de 1990, el Diario Oficial de la Federación, publicó las reformas y adiciones a la Ley General de Población, que entraron en vigor al día siguiente; el artículo 118 quedó de la siguiente manera:

"Artículo 18.- Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa hasta el equivalente a diez mil días de salario mínimo conforme al que este vigente en el Distrito Federal, a quien por sí o por medio de otro u otros pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos a internarse al extranjero en forma ilegal.

Igual pena se impondrá a quien por sí o por medio de otro u otros, sin permiso legal de autoridad competente, pretenda introducir o introduzca ilegalmente a uno o varios extranjeros a territorio mexicano o a otro país, o los albergue o transporte por el territorio nacional con el propósito de ocultarlos para evadir la revisión migratoria.

²⁰ ALCANTARA ESTEVES, Armando, "Primera lectura del dictamen sobre la iniciativa de reformas a la Ley General de Población", El Nacional, México, miércoles 27 de junio de 1990, p.7-vida pública.

A quien a sabiendas proporcione los medios, se preste o sirva para llevar a cabo las conductas descritas en los párrafos anteriores, se le impondrá pena de uno a cinco años de prisión y multa hasta el equivalente a cinco mil días de salario mínimo conforme al que este vigente en el Distrito Federal."

Lo cierto es que a pesar del artículo 118 sigue dandose la emigración indocumentada a los Estados Unidos, resultando obvio que existe un alto grado de corrupción entre las autoridades encargadas de la vigilancia.

Por lo tanto no basta con implementar este tipo de sanciones, ya que mientras subsista la Ley de Oferta y Demanda de mano de obra mexicana en norteamérica, seguirá dandose el tráfico humano; en realidad lo que sí se puede propiciar con tales medidas es el incremento en los abusos y extorsiones a los mexicanos, en ambos lados de la frontera, además su necesidad de cruzarla colabora al enriquecimiento de los mismos enganchadores en contubernio con la Policía Federal Mexicana, así como de los contratistas estadounidenses que siempre prefieren a los inmigrantes ilegales sin protección y sin garantías de ninguna naturaleza; finalmente las víctimas son siempre los trabajadores sin documentos.

La solución depende de que el gobierno mexicano
pla con su obligación de asegurar la satisfacción de
las necesidades de la sociedad mexicana, a través del desarro-

llo económico que ofresca alternativas de progreso con empleos remunerados que permitan vivir con dignidad. Sin embargo no contamos con un modelo de desarrollo que garantice a todos los mexicanos empleo, alimentos, vivienda, educación, vestuario, etc.

VI. NORMA INTERNACIONAL

Toda vez que México forma parte de la comunidad internacional, que es una forma de convivencia entre diversos Estados y que como en toda convivencia se requiere una delimitación de esfera de acción para impedir la interferencia recíproca y consecuentemente el desorden, resulta necesaria la presencia de un conjunto de normas jurídicas que sean aceptadas tácita o expresamente por los miembros de dicha comunidad.

En el apartado anterior se citaron las leyes y reglamentos, así como algunos artículos, que a nivel nacional protegen los derechos de trabajadores emigrantes; de igual forma existen disposiciones a nivel internacional que contemplan aspectos de protección a los trabajadores emigrantes, no sólo como trabajadores sino como personas mismas, y de las cuales se hará una lista en los incisos siguientes.²¹

²¹ Únicamente se enlistaran sin detenernos en el estudio del contenido de cada uno de ellos por no ser el objeto del presente trabajo, sin

A. CONCEPTO E IMPORTANCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL

El derecho internacional esta constituido por todas aquellas normas que regulan situaciones jurídicas que se llevan entre países distintos o entre ciudadanos de diferente nacionalidad.

En principio debe distinguirse entre derecho internacional público y derecho internacional privado.

Respecto al derecho internacional público podría decirse que dentro del derecho romano se le denominó *Ius Gentium* -Derecho de Gentes- y cuya función era la de regir las relaciones del estado romano con otros estados. El maestro Carlos Arellano García lo define como "...el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre los Estados entre sí, las relaciones de los organismos internacionales, las relaciones de los órganos de los organismos internacionales, las relaciones de los hombres que rebasan las fronteras de un Estado y que interesan a la comunidad internacional."²²

embargo para el supuesto de que algún lector se interese en conocer dicho contenido, podría consultar las siguientes publicaciones: Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de Actividades de Protección de Mexicanos en el Extranjero; Organización Internacional del Trabajo Convenios y Recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo; cuyos datos bibliográficos se encuentran en el presente trabajo.

22 ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Público, vol. I, México, Ed. Porrúa, 1983, p.114.

De la anterior definición se desprende que el hombre, como sujeto, interesa al derecho internacional público ya que es destinatario de derechos y deberes, individualmente o como integrante de grupos, sean grupos de refugiados, grupos nacionales o integrando naciones desplazados de territorios que consideran suyos o grupos considerados tribus.²³

Por otro lado se tiene al derecho internacional privado, que surge simultáneamente con la creación de las ciudades y específicamente por las relaciones jurídicas que se daban entre habitantes de diferentes ciudades de tal manera que había que determinar el derecho aplicable. Puede definirse como el conjunto de reglas aplicables a los individuos en sus relaciones internacionales; "...es la disciplina encargada de estudiar el conjunto de normas relativas al derecho de la nacionalidad, la condición jurídica de los extranjeros y la resolución de los conflictos de leyes y del de competencia judicial."²⁴

Actualmente el contenido del derecho internacional privado es muy amplio, ya que se incluyen además del estudio

²³ Ibid., p.115.

²⁴ PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado, 3a. ed., México, Ed. Harla, 1984

de los conflictos de leyes y de los conflictos jurisdiccionales, el derecho de la nacionalidad, es decir el derecho que establece y regula la calidad de una persona en relación a un Estado y la condición jurídica del extranjero, que implica el análisis de los derechos y las obligaciones de los no nacionales en un sistema jurídico determinado.

Una de las finalidades del derecho internacional privado es la de obtener la seguridad de los derechos en el orden internacional, para garantizar los derechos fundamentales del hombre, en su persona, bienes y actos jurídicos que realiza.

"Toda vez que el trabajo migratorio ha sido reconocido como uno de los aspectos que más significativamente afectan las relaciones México-Estados Unidos, el problema de la defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos encuentra, en el derecho internacional varios puntos de apoyo",²⁵ por la penetración del obrero para la protección de su trabajo y su salud en las pláticas diplomáticas.

Se podría decir que al crearse la sociedad de naciones y la Organización Internacional del Trabajo en el tratado de Versalles, nació el Derecho Internacional del Trabajo

²⁵ ONATE, Santiago Ob. cit., p. 125.

con el objeto de lograr la paz social universal entre los trabajadores y empleadores de todos los países, y en la actualidad ha adquirido pleno desarrollo siempre en busca de reglas de máxima categoría laboral que permitan el mejoramiento de las condiciones económicas de los trabajadores.

El derecho intencional, por consiguiente se ha universalizado, surgiendo nuevos estatutos que son una esperanza de paz universal, mediante la protección, tutela y reivindicación de todos los seres humanos del mundo que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales.

B. NORMAS BILATERALES

Dentro de los instrumentos internacionales celebrados por México con otro país que abarcan aspectos de protección a nacionales se tienen:

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Panamá (9 de junio de 1928)

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (12 de agosto de 1942)

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (20 de marzo de 1954)

Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Democrática de Alemania (30 de mayo de 1977)

Convenio Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (18 de mayo de 1978)

Memorándum de Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Canada, relativo a la admisión en Canada de trabajadores agrícolas migratorios mexicanos (17 de junio de 1974)

Canje de Notas entre el Gobierno de México y el del Canada, relativo a la cooperación en el campo de las funciones consulares (2 de abril de 1973)

Acuerdo para el empleo de trabajadores mexicanos agrícolas de temporada en Canada.

C. NORMAS MULTILATERALES

Los instrumentos multilaterales relativos a la materia son:

Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)

Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (1961)

Convención de la Habana sobre Funcionarios Consulares

(1928)

Convención Interamericana sobre Concesión de los
Derechos Civiles de la Mujer (OEA 1948)

Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer
(ONU 1953)

Convención sobre Asilo Territorial (OEA 1954)

Convención Internacional sobre la Eliminación de
todas la formas de Discriminación Racial (ONU 1966)

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
(ONU 1967)

Pacto Internacional de Derechos Economicos, Sociales
y Culturales (ONU 1967)

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto
de San José OEA 1969)

Convención sobre la Eliminación de todas las formas
de Discriminación contra la Mujer (ONU 1980)

Destacan por su enorme protección a los derechos
a la vida, la libertad y la seguridad personal:

Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU 1948)

Declaración Americana de los Derechos y Deberes
del Hombre (OEA 1969)

Los clásicos tratados bilaterales o multilaterales
que generalmente celebraban las naciones hasta antes del

Tratado de Versalles, han sido sustituidos por la nueva práctica de conferencias y convenciones convocadas por los órganos representativos de la Unión de Estados, originando así la formación de un derecho común universal.

Las Naciones Unidas han aprobado varias resoluciones y recomendaciones de protección a los trabajadores migratorios, entre ellas las siguientes:

Resolución 1706 (LIII), ECOSOC julio de 1972

Resolución 2920 (XXVII) La Asamblea General 1972

Resolución 1749, ECOSOC, marzo de 1973

Resolución 3224 (XXIX) La Asamblea General, noviembre de 1974

Resolución 3449 (XXX) Proyecto presentado por México y adoptado por la Asamblea General el 9 de noviembre de 1975

Resolución 1989 (LX) ECOSOC. 1976

Resolución 2083 (LXII) ECOSOC. 1977

Resolución 21 B (XXXIV) ECOSOC. 1978

Declaración y Programa de acción Ginebra, agosto de 1978

Recientemente -noviembre de 1990- la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Dicha convención es resultado

de una intensa labor en el marco de un grupo de negociaciones, presidido por la diplomacia de México que en 1970 junto con otros países como Argelia, Egipto, India, Marruecos y Yugoslavia, presentó a la ONU una iniciativa tendiente a la atención de la situación de los trabajadores migratorios en el mundo. Se trata de un novedoso instrumento jurídico multilateral que responde a las necesidades de garantizar los derechos de millones de trabajadores migratorios legales e ilegales que se encuentran en diversas áreas geográficas como resultado de injustos desequilibrios económicos y sociales, así como de los cambios políticos recientes en el mundo.

En el seno de la Organización Internacional del Trabajo, también se han suscrito Convenios y Recomendaciones sobre trabajadores emigrantes:

- Convenio 66, 1939
- Convenio 97, 1949
- Convenio 117, 1962
- Convenio 143, 1975
- Recomendación 61, 1939
- Recomendación 62
- Recomendación 86, 1949
- Recomendación 100
- Recomendación 151, 1975

VII. TRATADOS Y CONVENIOS COMO FUENTE DEL DERECHO INTERNACIONAL

"La expresión fuente (del latín, fons, fontis) es el manantial de agua que brota de la tierra y aplicada metafóricamente a la ciencia del Derecho alude al origen de las normas jurídicas",²⁶ a la manera como el orden jurídico brota para su observancia.

Las fuentes del derecho pueden clasificarse en reales, formales e históricas:

Las fuentes reales son aquellos elementos que determinan o motivan el contenido de las normas jurídicas, son los fenómenos sociales que contribuyen a la formación del derecho.

Son fuentes históricas los documentos del pasado que contienen el texto de la ley.

Y por último las fuentes formales, en las que se centrará la exposición, son los procesos de creación de las normas jurídicas, los hechos que dan en una norma el carácter de derecho.

²⁶ ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 6a. ed., México, Ed. Porrúa, 1983, p. 58.

Las fuentes formales son de dos tipos: nacionales e internacionales.

Las fuentes nacionales son aquellas que se localizan en el orden jurídico vigente en un sólo país, en términos generales, tales fuentes son: la ley, la costumbre, la jurisprudencia y la doctrina.

La Ley es la norma jurídica que emana del Poder Legislativo para regular la conducta de los hombres.

La costumbre es el uso implantado en una colectividad y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio.

La jurisprudencia que consiste en la elaboración de normas jurídicas mediante la asignación de fuerza obligatoria a resoluciones dictadas en el desempeño de la función jurisdiccional; en sistemas de derecho escrito, desempeñan un papel complementario de carácter interpretativo e integrador.

Por último la doctrina que son las opiniones o estudios de carácter científico realizados por los juristas, con el propósito puramente teórico de sistematización de sus preceptos o con la finalidad de interpretar sus normas y señalar las reglas de su aplicación.

Pasando a las fuentes internacionales, estas se definen como "aquellas maneras de crear normas jurídicas que obliguen a más de un Estado. El carácter internacional se lo da a una fuente el hecho de que sea susceptible de crear una norma jurídica cuya vigencia sea común a dos o más Estados".²⁷

Es el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, el que establece las fuentes de derecho internacional; tal dispositivo señala en forma literal:

"Artículo 38

1. La Corte, cuya función es decidir conforme al derecho internacional las controversias que le sean sometidas, deberá aplicar:

a) Las convenciones internacionales, sean generales o particulares; que establecen reglas expresamente reconocidas por los Estados litigantes.

b) La costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho.

c) Los principios generales de derecho reconocidos por las naciones civilizadas.

d) Las decisiones judiciales y las doctrinas de los publicistas de mayor competencia de las distintas naciones, como medio auxiliar para la determinación de las reglas de derecho, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 59.

2. La presente disposición no restringe la facultad de la Corte para decidir un litigio ex sequo et bono, si las partes así lo convinieren".

27 Ibid., p. 63.

Aún cuando esta disposición sólo implanta el derecho aplicable por la Corte Internacional de Justicia de las Naciones Unidas en caso de controversia, indirectamente se recogen ahí las fuentes del derecho internacional ya que dicha disposición se encuentra inserta en la Carta de las Naciones Unidas que es un tratado aceptado por la gran mayoría de los Estados de la Comunidad Internacional.

Cabe aclarar que dicho artículo 38 no comprende todas las fuentes posibles, ya que se le escapan los actos unilaterales de los Estados y las determinaciones de los organismos internacionales.

A continuación se expondrán, someramente, las fuentes del derecho internacional:

La costumbre internacional como fuente internacional merece un amplio reconocimiento ya que durante largo tiempo el derecho internacional ha sido sólo derecho consuetudinario, pues las normas internacionales surgen del consenso de los estados miembros de la comunidad de las naciones. Para que se de la costumbre se requiere de una práctica repetida de actos u omisiones que hayan perdurado durante vario tiempo y de la convicción de que esa conducta es obligatoria, es decir que sea aceptada en las legislaciones de varios países. Se estima que es una fuente carente de precisión

por no estar escrita, sin embargo resulta favorable para la celebración de tratados.

Según el artículo 38, los principios generales del derecho son otra fuente internacional que se define como "...aquellas directrices, o postulados, producto de la reflexión lógica jurídica, que orientan a la realización de los valores jurídicos, principalmente, justicia, seguridad, bien común y orden".²⁸ Son conceptos jurídicos de validez universal por lo que se preservan a través del tiempo y del espacio, cubriendo lo huecos dejados por los legisladores, ya sean nacionales o internacionales, por lo que al servir de base para la creación de normas jurídicas se estiman como fuentes formales.

Las decisiones judiciales o jurisprudencia internacional es también fuente, aunque secundarias ya que los tribunales internacionales -el más importante de ellos la Corte Internacional de Justicia- únicamente aplican las normas jurídicas internacionales y establecen un criterio uniforme de interpretación y aplicación de esas normas, sin crear derecho; además las decisiones judiciales no son obligatorias en casos distintos a aquellos en los que han sido dictadas;

²⁸ ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Público, vol. 1, México, Ed. Porrúa, 1983, p.196.

pero no obstante, pueden citarse como un medio auxiliar para determinar las reglas consuetudinarias o los principios generales del derecho.

Otra fuente es la doctrina que se entiende como el conjunto de opiniones escritas vertidas por los estudiosos del derecho, al reflexionar sobre las normas jurídicas. Es una fuente auxiliar al no crear por si misma normas jurídicas internacionales, pero coadyuva a su descubrimiento; resulta útil para apoyar las decisiones judiciales y para darles contenido idóneo a los tratados internacionales. Tiene un papel importante sobre todo porque numerosos congresos y conferencias internacionales se celebran cada año agrupando a especialistas en la materia.

A pesar de que el artículo 38 no enumera a los Actos Unilaterales de los Estados como fuentes del derecho, estos actos o conductas unilaterales de los Estados pueden llegar a tener la intención de producir efectos jurídicos internacionales como en el caso de declaraciones de los jefes de estado o de la protesta de un ministerio encargado de las relaciones internacionales.

Una nueva fuente que tampoco es mencionada por el artículo 38 son las determinaciones de los órganos internacionales; estos órganos han consolidado su autoridad en las

materias a las que están dedicados, en muchas ocasiones al constituirse se les ha dotado de competencia, aunque rudimentaria, para la formulación y enunciación autoritarias y obligatorias de normas jurídicas; también en razón a su función han tenido que ir produciendo decisiones que se han transformado en deberes con contenido jurídico, por lo que podrían ser fuentes del derecho internacional.

Se ha dejado al último a los tratados internacionales en virtud de que son de importancia trascendental para el tema que se expone y además porque son por excelencia la manifestación más objetiva de la vida de las relaciones entre los miembros de la comunidad internacional.

Se podrían definir como los acuerdos de voluntad celebrados entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados soberanos, para regular las relaciones entre los mismos.

Surten efectos y producen obligaciones sólo para los sujetos que lo firman, su vigencia puede ser permanente o temporal; a través de ellos los sujetos de la comunidad internacional manifiestan sus voluntades, siempre con la intención lícita de crear, modificar, extinguir, transmitir, conservar, aclarar, respetar, constatar, certificar, etc., derechos y obligaciones, o bien para consagrar reglas genera-

les a observar en el futuro por los Estados y organismos internacionales celebrantes.

Dentro de nuestro régimen jurídico se prevén disposiciones respecto a los tratados internacionales, tal es el caso de la Constitución que en el artículo 133 dice:

"Art. 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con ella, celebrados y que se celebran por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los Estados."

De éste dispositivo se deduce que dentro de nuestro sistema jurídico se colocan, conjuntamente, en el más alto grado gerárquico a la Constitución a las leyes del Congreso de la Unión y a los tratados internacionales, en relación con las Constituciones o Leyes de los Estados.

Por lo tanto los tratados internacionales serán Ley Suprema de toda la Unión siempre y cuando estén de acuerdo con la Constitución; con lo que se incorporan al sistema jurídico internacional mexicano, ya que al ser la Ley Suprema de toda la Unión los gobernantes están regidos por la Constitución, las leyes ordinarias y por lo dispuesto en los tratados internacionales.

Resulta relevante señalar que este artículo 133 se inspiró en el sistema norteamericano que en su Constitución Federal, artículo 6, párrafo 2, preve una disposición semejante:

"Esta Constitución, las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se promulgaren, y todos los tratados hechos, o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país."

VIII. CONVENIOS SOBRE BRACEROS CELEBRADOS ENTRE MEXICO Y ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

Durante 22 años permanecieron vigentes los acuerdos sobre braceros celebrados entre México y Estados Unidos, tales acuerdos abarcan tres períodos: el primero de agosto de 1942 a diciembre de 1947, el segundo de febrero de 1948 a 1951 y por último de julio de 1951 a diciembre de 1964.

En 1942 con la participación de Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial y por la escasez de mano de obra norteamericana sobre todo en la agricultura, como consecuencia de que los trabajadores se dirigían a las zonas industriales o se enrolaban en las fuerzas armadas, los agricultores estadounidenses demandan a su gobierno facilitar el ingreso de campesinos mexicanos para el levantamiento de las cosechas

de betabel, algodón, frutas y legumbres.

De ahí que Estados Unidos pida al gobierno de México su colaboración para administrar bilateralmente la corriente migratoria de trabajadores mexicanos; en estos tiempos México iniciaba una industrialización acelerada, así que la propuesta del programa resulto oportuno para dar salida a la fuerza de trabajo excedente; por lo tanto "...el Convenio sobre Braceros, entro en vigencia el 4 de agosto, al ratificarse mediante el intercambio de notas diplomáticas [se penso que el reglamentar la emigración mediante un acuerdo en el que se responsabilizaba al gobierno norteamericano de su cumplimiento, facilitaria la defensa de los derechos de los mexicanos, garantizandoles condiciones dignas de trabajo] . En el se incorporaron las demandas mexicanas que procuraban la defensa de sus ciudadanos: garantía de un trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo y salarios equitativos a los recibidos por los norteamericanos",²⁹ también se estatua que los braceros estarían excentos del servicio militar, disfrutarían de garantías de transporte, alimentos, hospedaje y repatriación, no serían empleados para desplazar a otros trabajadores ni para reducir salarios

29 MORALES, Patricia, Ob. cit., p. 146.

previamente establecidos en los Estados Unidos.

El Programa Bracero se justificó como una "colaboración de México al esfuerzo bélico", se hizo incapié en su carácter temporal sin precisar plazo alguno en cuanto a su vigencia, el primer grupo de trabajadores salió rumbo a California el 25 de septiembre de 1942, en el mismo mes se consiguió permiso para la importación de un segundo grupo, en total cruzaron la frontera 4203 hombres.

El 8 de febrero de 1943 nuestro país daba por terminado el acuerdo, como respuesta a la discriminación que padecían nuestros compatriotas sin embargo el 29 de abril el gobierno de Estados Unidos logró que nuevamente se firmara un nuevo convenio en el que de momento el gobierno mexicano obtuvo satisfacción a todas sus demandas, entre ellas el incluir el artículo 29 de la LFT mexicana, por lo que toca a transpor-tación, gastos y repatriación, se reforzó y extendió el poder de los funcionarios mexicanos para vigilar las condicio-nes de trabajo de sus conciudadanos en norteamérica.

A partir de la firma del primer convenio la inmigración de trabajadores sin documentos migratorios -llamados espaldas mojadas- se incrementó significativamente al grado de exceder en número al de los trabajadores contratados legalmente, toda vez que el gobierno norteamericano no respetó los

términos del acuerdo, propiciando la entrada a su país de trabajadores indocumentados y dificultando a nuestro gobierno la protección a sus ciudadanos.

Durante esa época también los ferrocarriles requerían mano de obra mexicana para el mantenimiento de sus instalaciones, por ello el 29 de abril de 1943 entra en vigencia el acuerdo para la importación de trabajadores mexicanos no agrícolas a Estados Unidos; sus términos eran similares a los estipulados en el convenio de trabajadores agrícolas.

Para mayo de 1943 llegaron los, primeros 6 mil trabajadores no agrícolas y para agosto de ese mismo año nuestro gobierno daba por terminado el acuerdo, exigiendo para su continuación mejores salarios, además de que al igual que los trabajadores agrícolas sus condiciones de vida eran deprimentes, a pesar de ello en diciembre de 1943 el acuerdo se había renovado y lo único que México logró fue un incremento en el salario mínimo de 46 a 57 centavos la hora.

Finalmente con la rendición del Japón, el 14 de agosto de 1945, se dio por concluido el programa de importación de mano de obra mexicana para labores no agrícolas; mientras que el 15 de noviembre de 1946 el Departamento de Estado notificó a nuestro gobierno el deseo de dar por

terminado el Programa Bracero, que continuó hasta el 31 de diciembre de 1947.

Ya en tiempos de paz se siguieron celebrando convenios, aunque sobre bases completamente distintas a las que sustentaron los acuerdos anteriores.

El 21 de febrero de 1948 se firma el nuevo convenio; Estados Unidos lo justificó por una aparente escasez de mano de obra, no obstante el gobierno redujo su participación directa y se limitó a negociar el convenio que fijara los lineamientos de los contratos que posteriormente serían firmados por los empleadores y trabajadores; así pues el convenio responde sólo a las necesidades de los empresarios agrícolas y nuestro gobierno pierde poder en las negociaciones. México por su parte justificó su participación con la idea de que ingresaran al país una importante cantidad de divisas e ingresos para el sector campesino.

En este período los empresarios texanos deciden abrir "...la frontera a todo mexicano que aceptara por su trabajo cualquier salario. Se estima que entre el 13 y el 18 de octubre de 1948 llegaron a Texas cerca de 6 mil mexicanos sin documentos que aceptaron trabajar por 15 dólares. La reacción de nuestro gobierno no se hizo esperar y ... anunció que...daba por terminado el acuerdo."³⁰

³⁰ Ibid., p. 17.

El gobierno de Estados Unidos envió disculpas al gobierno de México y para el primero de agosto de 1949 un nuevo acuerdo entraba en vigor en él se establecía la legalización de todos los trabajadores indocumentados que se encontraban en Estados Unidos hasta el primero de agosto de 1949, posteriormente se concede un plazo más para legalizar a todos aquellos que habían entrado hasta el 27 de julio de 1950, además se les concedía la ventaja de ser preferidos para su contratación sobre los mexicanos que entraran a aquel país por primera vez; también se establecía un procedimiento bastante ambiguo para impedir que los braceros llegaran a zonas donde existiera discriminación, tal procedimiento consistía en que antes de la entrada de trabajadores mexicanos a una zona determinada de Estados Unidos y en el supuesto de que México sospechara de la existencia de prácticas discriminatorias en esa zona, se lo haría saber a la embajada norteamericana quien investigaría tal sospecha. Para el caso de que la sospecha fuera ratificada el Servicio de Migración evitaría la entrada de los mexicanos, pero si por el contrario eran intimidadas tales sospechas el Consulado Mexicano de la zona pediría a los oficiales de ese lugar una promesa firme de que no había discriminación, y si sobre esa promesa escrita los mexicanos eran objeto de discriminación el consulado solicitaría una investigación conjunta de ambos gobiernos.

En 1951 el Congreso de Estados Unidos aprueba la Ley Pública 78 con la que se institucionalizo el programa bracero, dicha ley surge como resultado de la guerra con Corea, por lo que Estados Unidos se ve obligado a reforzar el convenio y participar más directamente en su administración.

Aprobada esta ley se firma un nuevo convenio sobre braceros el 11 de agosto de 1951 que tiene vigencia hasta el 11 de febrero de 1952; destaca la consignación de que el derecho a negociar sobre los términos del acuerdo, incluyen do los contratos de trabajo eran exclusivos de los gobiernos de ambos países.

Concluido éste acuerdo el 12 de junio de 1952 se firma uno nuevo que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1953, sin embargo una semana antes de que terminara, ambos gobiernos acordaron que su vigencia se extendiera hasta el 15 de enero de 1954; al mismo tiempo el gobierno estadounidense anuncia un programa interno de reclutamiento unilateral en la frontera, esta nueva violación por parte de los norteamericanos provoca que varios trabajadores indocumentados sean contratados en Calexico, San Diego y San Isidro, en donde son legalizados para después ser distribuidos a los lugares de trabajo; México por su parte denunció el hecho y envió patrullas especiales a la frontera para impedir que los trabajadores mexicanos cruzaran a

Estados Unidos; nuevamente son los trabajadores quienes recienten estas decisiones ya que la abundancia de mano de obra facilita la corrupción, abate los salarios y las condiciones laborales, incidiendo en una mayor explotación del mexicano.

No obstante lo anterior el 10 de marzo de 1954 quedo concluido un nuevo acuerdo bilateral que tendría vigencia hasta el 31 de diciembre de 1955 y con el que se demuestra una vez más la debilidad del gobierno mexicano frente al poderio norteamericano.

Este acuerdo se renovó en varias ocasiones: diciembre 23 de 1955, diciembre de 1956 y agosto de 1959 fijandose como término para expirar el mes de junio de 1961, éste término también fue prorrogado en dos ocasiones: para el 31 de diciembre de 1963 y finalmente para el 31 de diciembre de 1964. México acepta estas extensiones justificandose en el problema demográfico que para entonces se vivia.

Aún con la cancelación de los convenios la emigración no ha sido detenida, porque tampoco ha sido suspendida la contratación por los empleadores norteamericanos.

Como se observa desde la celebración del primer convenio y durante 22 años, estos acuerdos se convierten

en una cadena de constante perdida de poder de nuestro país en su capacidad de negociación frente a Estados Unidos quien constantemente realizó violaciones a los acuerdos, mientras que los funcionarios mexicanos -incluyendo a los consules- manifiestan su impotencia para cuidar el cumplimiento de dichos convenios, lo que derivó una permanente explotación de los trabajadores mexicanos.

Se trato de convenios creados bilateralmente pero vigilados y ejecutados unilateralmente.

Debe reconocerse que si bien en la actualidad no existe un instrumento bilateral idóneo para la adecuada solución del problema migratorio, por lo menos existen bases para el justo reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes y se encuentran codificados en Declaraciones y Convenciones reconocidas por México y Estados Unidos.

CAPITULO TERCERO

POLITICA MIGRATORIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

IX. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LAS LEYES MIGRATORIAS DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

La evolución legislativa de los Estados Unidos en materia migratoria a pasado por varias etapas dependiendo de los momentos histórico-económicos que viva el país. Se observa que "...las diferencias de trato a que han sido sometidos los extranjeros en los Estados Unidos encuentran, en general, dos tipos de fuentes: por un lado, una casi natural reticencia de los residentes frente a los inmigrantes...y por otro [la más poderosa], la mayor o menor necesidad que de mano de obra experimenta la economía norteamericana."³¹

³¹ OÑATE, Santiago, Ob. cit., p. 30.

El primer intento por controlar la entrada de extranjeros a norteamérica se da con la Ley de Extranjeros y Sedición de 1797, en la que se autorizaba la expulsión de inmigrantes que fueran considerados peligrosos o subversivos.

Después con el proceso de desarrollo de los Estados Unidos se genera una gran demanda de mano de obra, razón por la cual se dejan de tomar medidas federales y se adopta una actitud de "puertas abiertas" a la inmigración y con la que se reconoce que la mano de obra inmigrante era indispensable para el crecimiento de su economía.

A partir de 1875 se sucedieron etapas en las que se restringió y controló la inmigración; en principio las restricciones fueron de carácter cualitativo y se impedía la entrada a territorio norteamericano de ciertas categorías de personas, entre ellas: convictos, prostitutas, débiles mentales, promotores de ideas peligrosas, analfabetas, portadores de enfermedades, etc.

En 1882 se aprueba la Ley de Exclusión China que prohíbe la admisión de más inmigrantes chinos; con ella se da inicio al establecimiento de leyes que emplean criterios de exclusión de inmigrantes dependiendo del país de origen, enmascarándose preferencias raciales.

Para 1882 se empieza a legislar sobre la aplicación de impuestos -a inmigrantes- en el momento de arribar territorio norteamericano y se hace extensiva la lista de categorías de extranjeros no deseables.

En 1917 surge la primera Ley Orgánica de inmigración, en la que se decreta la prohibición a la inmigración de aquellas personas provenientes de China, India, Persia, - entre otros. Poco después se admiten temporalmente como trabajadores no inmigrantes a emigrantes de México y Canadá, esta acción se ha llegado a denominar como "el primer programa de braceros" que a diferencia del segundo programa -los convenios celebrados de 1942 a 1964-, deja fuera la participación del gobierno mexicano en su administración, incluso se llevó a cabo con su oposición, además las visas permitían no sólo la admisión de los trabajadores, sino también de sus familiares.

Durante el presente siglo la legislación migratoria se ha caracterizado por el empleo de criterios cuantitativos; la primera "Ley de Cuotas" es aprobada en 1921 y limitó el número de visas con base en el país de origen del presunto inmigrante.

Una nueva Ley de Cuotas fue promulgada en 1924 la cual reduce el número de visas disponibles para los europeos

del sur y del oriente, quedando excentos los mexicanos y canadienses de estas restricciones numericas. En ese mismo año se creo la Patrulla Fronteriza, por lo que durante los años veinte se incrementó notablemente el número de deportados.

Una nueva ley se promulgó en 1950, fue la Ley de Seguridad Interna que instituyó la deportación de aquellos inmigrantes considerados peligrosos para la seguridad nacional. Un año después, como ya se mencionó, se promulgó la Ley Pública 78 que institucionalizó el programa bracero.

La segunda Ley Orgánica de inmigración es la Ley de Inmigración y Nacionalidad, conocida como Mc Carren-Walter Act -y que con algunas enmiendas es la actualmente vigente- con ella se intentó combatir la inmigración indocumentada de mexicanos; se incorporó la cláusula "albergar a un indocumentado" que impuso sanciones penales a quienes introdujeran, transportaran o albergaran indocumentados; sin sancionar a los empleadores.

Al año siguiente se introdujo una nueva cláusula llamada Texas Proviso la cual aclara que "albergar" a un indocumentado no constituye motivo de sanción, con ésta disposición se legitima la contratación de emigrantes indocumentados, alentandola pero también reprime al trabajador

al tratarlos como delincuentes.

Desde 1954 la ley ha sufrido cuatro enmiendas: la primera en 1965 en la que se cambia el criterio determinante de las cuotas, para establecer un sistema de cuotas hemisféricas anuales, para el hemisferio occidental se impuso un límite global de 120 mil y como máximo 20 por cada país. La segunda enmienda se dio en 1976; la tercera enmienda es de 1980 con la promulgación de la Ley de Refugiados y la última y cuarta enmienda es la Ley de Control y Reformas Migratorias conocida como Ley Simpson-Rodino.

Como se observa las disposiciones legislativas de Estados Unidos cambian dependiendo el momento que viva, ya que pese a todas las manifestaciones en contra de los emigrantes indocumentados, la economía norteamericana se subsidia con su explotación -sobre todo de mexicanos-, aún cuando no lo reconocen expresamente.

En este momento cabría preguntarnos ¿qué sucede con la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica? en cuanto a protección a indocumentados mexicanos.

En principio al ser promulgada (1787) la Constitución de los Estados Unidos no contuvo ningún capítulo en el

que se señalaran los derechos del gobernado, porque se encontraban consagradas en las constituciones locales, sin embargo, con el tiempo se introdujeron algunas enmiendas que contemplaron prerrogativas de la persona humana.

Al respecto las enmiendas 5 y 14 consignan la garantía de audiencia y debido proceso legal. A ésta última expresión, la jurisprudencia norteamericana le ha dado el contenido de "...procedimiento que deben seguir todos los órganos estatales para la creación, modificación, o extinción de derechos subjetivos individuales..."³² La enmienda 5 dice:

"Ninguna persona estará obligada a responder por delito capital o infame, sino en virtud de acusación suscrita por un gran jurado, excepto en los casos que ocurran en las fuerzas de mar y tierra con la milicia, cuando ésta fuere llamada a servicio activo en tiempo de guerra o de peligro público. No se someterá a ninguna persona dos veces al riesgo de perder la vida o miembro por el mismo delito; no se le podrá obligar en un caso criminal a que testifique en contra de sí misma, ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sino por medio del debido procedimiento legal; no se podrá tomar propiedad privada para uso público sin la debida compensación."

La enmienda 14 reitera la garantía de audiencia e impone su observancia a toda autoridad estatal. También comprende el principio de igualdad ante la ley, entendido

³² Ibid., p. 27.

como el hecho de que el Estado norteamericano y sus leyes protegen a todos los individuos que se encuentren dentro de su esfera territorial, sin establecer distinción por el sexo, lugar de nacimiento o condición económica.

"Sección 1. Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sujetas a su jurisdicción, serán ciudadanos de los Estados Unidos y del Estado donde residieren. Ningún Estado podrá dictar o poner en vigor ley alguna que menoscabe los derechos e inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; y ningún Estado podrá privar a persona alguna de la vida, la libertad, o la hacienda, sin el debido procedimiento legal; ni podrá negar a persona alguna bajo su jurisdicción la igual protección de las leyes."

Estas enmiendas equivalen a nuestras garantías de seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 (garantía de audiencia) y 16 (garantía de legalidad) constitucionales y de las que, conforme al artículo primero de la misma, todos los individuos en los Estados Unidos Mexicanos gozarán de ellas, sin restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que establezca.

"Art. 14 Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho."

"Art. 16 Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

En estos dos artículo -14 y 16- nuestra legislación cumple con una de las funciones de las garantías individuales consistente en establecer un conjunto de conductas que al Estado le está vedado realizar en detrimento de sus ciudadanos o de cualquier persona que por razón de nacionalidad domicilio o situación se encuentre sujeta a su jurisdicción.

Se concluye que la Constitución norteamericana otorga dentro de los Estados Unidos de Norteamérica las garantías de libertad, propiedad y seguridad, tuteladas por el poder judicial; también se intuye que los trabajadores migratorios cuentan con la protección de sus derechos a través de la administración de justicia; ya que no basta con la existencia de tales disposiciones para que se garanticen plenamente los derechos de dichos trabajadores sino se requiere, en caso de ser violados, que tengan acceso a la justicia y se logre su reparación.

De la misma manera la Suprema Corte de Estados Unidos ha hecho declaraciones respecto a los derechos de los extranjeros, tales declaraciones oscilan en dos sentidos:

Por una parte se establece jurisprudencia en el sentido de que el principio de "igualdad ante la ley" ampara a nacionales como extranjeros que se encuentren dentro de la jurisdicción territorial; por otra parte se manifiesta que en ma

teria de exclusión y deportación de extranjeros las autoridades administrativas y el poder legislativo gozan de la más amplia discrecionalidad.

Esta última decisión deja en total indefensión a todos los extranjeros que se encuentran en territorio estadounidense, al mismo tiempo viola disposiciones internacionales como la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos del Hombre -documentos que se han firmado por la casi mayoría de los países del mundo, entre ellos México y Estados Unidos- en los que se prevee la protección a los derechos inherentes a la persona, porque independientemente de la calidad de nacional o extranjero -legal o ilegal- que se tenga, siempre se trata de un ser humano que por el sólo hecho de serlo merece respeto y protección.

X. LA LEY SIMPSON-RODINO

A. ORIGEN

La Ley de Reforma y Control de Inmigración -conocida como Ley Simpson-Rodino- fue aprobada por el Congreso y el presidente Ronald Reagan el 6 de noviembre de 1986, es una reforma a la Ley de Inmigración y Nacionalidad estadounidense de 1952 conocida como Ley Mc. Carren-Walter.

En las últimas dos décadas ha crecido el flujo migratorio y se han gestado dos procesos que desembocaron en la Ley Simpson-Rodino:³³

El primero es la idea que la opinión pública tiene de que los indocumentados son una amenaza para Estados Unidos, porque quitan empleo a ciudadanos estadounidenses, son una carga para el erario norteamericano y aumentan la criminalidad; recientemente se dice que éste país ha perdido el control de sus fronteras y que los indocumentados alimentan el narcotráfico.

Aunque éstas opiniones no son comprobadas,³⁴ la sociedad norteamericana manifiesta cada vez más abiertamente actitudes xenofóbicas, raciales y discriminatorias en contra de nuestros compatriotas.

El segundo proceso se desprende del anterior y tiene que ver con iniciativas del Congreso de los Estados Unidos para contrarrestar el incremento de indocumentados.

33 GARCIA Y GRIEGO, Manuel, "Orígenes y Supuestos de la Ley Simpson-Rodino de 1986" Foro Internacional 107, El Colegio de México, vol. XXVII, núm. 3, enero-marzo de 1987, p. 439.

34 Ya en el apartado IV del Capítulo Primero se trató este tema.

A nuestro parecer habrá que sumar a esos dos procesos el hecho de que Estados Unidos a utilizado al fenómeno de la migración como una arma de presión en contra de México con el objeto de cambiar nuestra política interna y externa -incluso cuando manifiesta que la inmigración ilegal de mexicanos es considerada en forma independiente y separada de los muchos otros asuntos que comparten ambos países-; desde ese punto de vista la Ley es sólo un paso más de la política de presión Norteamericana.

En 1971 el diputado Peter Rodino propuso sanciones a empleadores que contrataran indocumentados, y desde entonces esas sanciones se incluyen en todas las iniciativas de ley de inmigración.

Desde 1977 -con las propuestas del diputado Rodino y las del presidente Carter- cada iniciativa sobre indocumentados había incluido una propuesta para legalizar la estancia de indocumentados que hayan residido algunos años en Estados Unidos.

A partir de 1981 las iniciativas de ley propusieron una legalización de trabajadores agrícolas o un aumento en el número de visas con el fin de admitir por tiempo determinado trabajadores temporales o ambas cosas.

El plan Reagan de 1981 también incorporaba un programa de trabajadores huéspedes.

Es hasta 1985 cuando el Congreso retomó el análisis del tema, dando inicio al proceso legislativo en el que asumieron el liderazgo en la Cámara Baja, el diputado Peter Rodino y de la Alta, Alan Simpson. Su proyecto de ley se aprobó por la Cámara de representantes el 15 de octubre de 1986 y dos días después la Cámara de Senadores lo ratificó.

Los objetivos centrales de la Simpson-Rodino son dos: por un lado el controlar y reducir -pero no evitar totalmente- la población de indocumentados de todas las nacionalidades, no sólo de mexicanos aunque éstos serían los principales afectados. El otro objetivo es responder a la opinión pública y a las reacciones de la sociedad sobre el problema de recuperar el control de las fronteras.³⁵ Esta ley se concibe como el llamado a la defensa de un interés general y supremo: "La seguridad Nacional de Estados Unidos."

³⁵ STRICKLAND, Bárbara K., "Síntesis del proyecto de Ley Simpson-Rodino", Foro Internacional 107, El Colegio de México, vol. XXVII, núm. 3, enero-marzo de 1987, p. 443.

B. CONTENIDO

El contenido de la nueva ley de inmigración resulta ser confuso por tratarse de una ley elaborada en forma improvisada y precipitada. No obstante en términos generales comprende: un sistema de sanciones a empleadores que "a sabiendas" contraten a inmigrantes indocumentados, un mecanismo mediante el que se legaliza el estatus de aquellos indocumentados en Estados Unidos que puedan probar su estancia ininterrumpida desde el primero de enero de 1982, también incluye un programa de trabajadores temporales para labores agrícolas y finalmente incluye disposiciones de información y consulta.

En el capítulo primero dedicado a establecer disposiciones para el control de la inmigración se proveen dos tipos de acciones, una directa consistente en prevenir físicamente el ingreso de personas sin documentos revigorizando la vigilancia fronteriza, para lo que se le asignó al Sistema de Inmigración y Naturalización (SIN) 4222 millones de dólares para el año fiscal de 1987 y 419 millones de dólares para 1988. De estos recursos se dedica una cantidad para la Patrulla Fronteriza a fin de que su personal se incremente en un 50% en relación con el año fiscal de 1986.

La acción indirecta es la prohibición que se hace

a los empleadores de contratar "a sabiendas" extranjeros indocumentados; como sanciones se imponen multas que aumentan gradualmente dependiendo del número de reincidencias y que fluctúan entre 250 y 10000 dólares por cada indocumentado contratado, también se sanciona en caso de violaciones flagrantes y recurrentes con una multa adicional de 3000 dólares y hasta 6 meses de cárcel; la misma ley señala que estas sanciones entraron en vigor a partir del 31 de mayo de 1988 ya que en los primeros 6 meses, después de aprobada, se difundió su contenido y durante el año siguiente se hicieron advertencias a quienes la violaron.

Se exige que el empleador verifique del solicitante a un empleo, los documentos que acrediten su identidad y autorización para obtener empleo en Estados Unidos -pasaporte norteamericano, certificado de nacimiento o naturalización, tarjeta de residente, tarjeta de seguro social, licencia de manejo, certificado de ciudadanía, entre otros-; de igual forma se plantea que tanto el empleador como el empleado deberán firmar, bajo protesta de decir verdad, un formulario en el que el empleador asegura haber examinado -más no guardado- los documentos presentados por el empleado.

Resulta relevante que los legisladores se hayan cuestionado el buen funcionamiento de esta segunda acción, pues dentro de la propia ley se contempla la posibilidad

de que las sanciones a empleadores sean canceladas en un período de 3 años si se llega a considerar que provocan una discriminación sistemática en contra de los trabajadores domésticos de origen hispano o bien resulte una carga excesiva sobre los sectores empresariales. .

Coincidimos con el punto de vista de Mónica Verea Campos en el sentido de que es poco probable "la cancelación de esta disposición en virtud de la dificultad de comprobar -con voluntad de hacerlo- un 'amplio patrón de discriminación' proveniente de la aplicación de las sanciones a empleadores y por la intensa sensibilidad política que se ha creado en el tema de la inmigración en su país."³⁶

El segundo capítulo se denomina legalización, en él se reglamenta el otorgamiento de la residencia temporal -y en su caso permanente- de aquellos extranjeros que ilegalmente entraron a territorio norteamericano antes del primero de enero de 1982 y que desde entonces han permanecido en el país.

A fin de comprobar su residencia debieron presentar -de mayo de 1987 a mayo de 1988, período de presentación de solicitudes- recibos de renta, de teléfono, de luz,

³⁶ GARCIA Y GRIEGO, Manuel y Mónica Verea Campos, Ob. cit., p. 24-25.

records hospitalarios, documentos escolares, cartas de organismos religiosos, sindicatos u otras organizaciones que den fé de la residencia del solicitante; debe tratarse de personas con solvencia económica que garanticen que no serán una carga en ese país.

Por el servicio de 'legalización se deben cubrir cuotas que van de 185 dólares por persona y de un máximo de 425 dólares por una familia de cuatro o más integrantes, sin que se incluyan gastos de abogados, notarios, exámenes médicos y procesamiento de documentos.

Una vez que se otorgue la residencia temporal se está autorizado para trabajar y viajar al extranjero con las restricciones que estipule el Procurados General; también a partir de este momento y durante 5 años no se recibirán los beneficios de la mayoría de los programas de asistencia pública, aunque se señalan algunas excepciones: tratandose de ancianos, ciegos o inhabilitados, quienes requieran de servicios médicos de emergencia, mujeres embarazadas y menores de 18 años.

Luego de un año y medio de residencia temporal podrá solicitarse la residencia permanente, siempre y cuando el candidato a esta residencia acredite tener conocimientos básicos en inglés y del funcionamiento del gobierno, de

la historia de Estados Unidos.

Tanto los extranjeros que llegaron después del primero de enero de 1982 como aquellos que no soliciten su residencia permanente, serán deportados de inmediato.

La ley hace extensivo el programa de legalización para los indocumentados que hayan prestado sus servicios en el campo y establece el Programa de Trabajadores Agrícolas Especiales (TAE) que se clasifica en dos:

TAE-1 destinado a otorgar la residencia temporal a indocumentados que comprueben haber trabajado temporalmente en la agricultura por lo menos 90 días durante 1984 a 1986; la residencia permanente se podrá obtener un año después de otorgar las visas temporales. Las solicitudes debieron presentarse -del primero de junio de 1987 al primero de diciembre de 1988- en las entidades designadas por el SIN en Estados Unidos o en las agencias consulares norteamericanas en México.

El programa TAE-2 se aplica a los indocumentados que comprueben haber trabajado en la agricultura por lo menos un año contado a partir de mayo de 1985 a mayo de 1986; en este caso la residencia permanente se adquiere un año después que los del grupo TAE-1.

En ambos casos después de otorgada la residencia temporal se expide una tarjeta que les permite viajar libremente dentro o fuera de norteamérica si su residencia esta fuera de este territorio, también se da autorización para aceptar empleos no agrícolas; sólo se otorga la residencia permante al trabajador pero no a su familia y permite la obtención de la misma sin que se demuestre conocimientos del inglés.

Desde 1964 el gobierno norteamericano a través del programa H-2 ha permitido la entrada de algunos extranjeros para que se realicen trabajos temporales en aquellas áreas en donde está comprobado que existe escasez de trabajadores domésticos.

La ley de 1986 continua con esa tradición y en el capítulo tercero llamado "Reformas a la Inmigración Legal" también decreta la admisión de trabajadores temporales H-2A y la de trabajadores agrícolas complementarios (TAC).

Para la contratación de trabajadores H-2A los agricultores individualmente o las asociaciones de granjeros deben presentar su solicitud ante el Procurador General con un plazo de 60 días de anticipación.

Dicha solicitud deberá contar con la certificación laboral que otorgue la Secretaría del Trabajo, en el sentido de que no hay trabajadores nacionales suficientes que estén calificados y quieran realizar el trabajo a que se refiere la solicitud, en el tiempo y lugar en que son requeridos, y que la presencia de trabajadores extranjeros no va afectar negativamente los salarios ni las condiciones laborales de los norteamericanos que esten en similar situación.

Dentro de los 7 días siguientes a la presentación de la solicitud los agricultores serán notificados si es factible la obtención de trabajadores extranjeros o si es necesario presentar documentos adicionales. La aceptación o rechazo de la solicitud se dará dentro de un lapso de 40 días.

A los trabajadores H-2A se les garantiza alojamiento aceptable y contrato laboral, sin embargo la misma ley señala que en caso de que éste trabajador sea desplazado por un trabajador nacional el agricultor no esta obligado a pagar el tiempo por el que fue contratado y no laboró; por otra parte se obliga al agricultor a contratar trabajadores nacionales hasta que sea levantada la mitad de la cosecha sin importar que para ello sea necesario despedir a un trabajador H-2A.

Por lo que hace a los Trabajadores Agrícolas Complementarios la ley considera la posibilidad de importar mano de obra adicional, en el supuesto de que en un año en particular -de 1990 a 1993 período en el que se llevará a cabo el programa- hubiera escases de trabajadores agrícolas nacionales; siempre que sea determinado por los secretarios de trabajo y agricultura.

Los trabajadores admitidos bajo esta categoría obtendrán su residencia temporal por 3 años y trabajaran en la agricultura estacional 90 días cada uno de esos años para después poder solicitar su residencia permanente.

Con el propósito de comprobar el funcionamiento de la Ley Simpson-Rodino, se establecieron dentro de la misma comisiones y consultas:

La "Comisión para el estudio de la migración internacional y el desarrollo económico cooperativo" se encarga de estudiar - conjuntamente con los gobiernos de los países de donde provienen los inmigrantes- las causas de la inmigración internacional y sus posibles soluciones tales como el desarrollo de programas de comercio e inversión.

Además se recomienda al Presidente de Estados Unidos

la celebración de consultas con el gobierno de México, en un plazo no mayor de 3 meses a partir de la promulgación de la ley, sobre los efectos que en forma general pueda tener su aplicación en ambos países y en especial con respecto a los trabajadores agrícolas temporales H-2A.

"...Durante el plazo de 90 días establecidos por la ley, efectivamente se llevó a cabo una consulta, misma que no se dió a conocer formalmente a la opinión pública mexicana, en la cual México enfatizó su preocupación por la violación de los derechos humanos y laborales de los trabajadores indocumentados."³⁷

C. CRITICA

La Ley Simpson-Rodino es el golpe legal más fuerte que el gobierno estadounidense le hubiera asentado a los trabajadores indocumentados y en especial a nuestros compatriotas, legalizando un sistema de tensión continua entre México y Estados Unidos.

La ley no atiende las características reales del fenómeno, únicamente responde a la necesidad de política

³⁷ Ibid., p. 40.

interna sin atender necesidades económicas de su estructura, al dejar en el olvido que muchas de sus empresas dependen para su funcionamiento de la fuerza de trabajo indocumentada.

Las sanciones a los empleadores que a sabiendas contraten indocumentados no son una medida nueva en la legislación norteamericana, durante años algunas entidades federativas, adoptaron esas medidas y dejaron como experiencia que por la facilidad para los trabajadores de presentar documentos que prueben su autorización para trabajar, resulta casi imposible demostrar que un empleado era sujeto de deportación.³⁸

Si bien es cierto que el empleador puede ser multado por no seguir el procedimiento de verificación también es cierto que como una concesión a sus intereses se incluye el término "a sabiendas", así como la obligación de firmar junto con el empleado el formulario que acredita haber examinado, pero no guardado, los documentos que lo autorizan para trabajar y que a su juicio aparentaban ser genuinos; con ello se neutralizan las penalidades de la ley.

Esta disposición está encaminada a restringir el flujo de trabajadores indocumentados, sin embargo los empresa

38 GARCIA Y GRIEGO, Manuel, Ob. cit., p. 441.

rios no estan dispuestos a perder esa mano de obra barata por lo que sólo se ha originado la creación de diversas formas para evitar trabas en las contrataciones, siendo una de ellas la adquisición de documentos falsos que el empresario acepta sin importarle si son auténticos o no, toda vez que la sanción recaerá sobre el indocumentado mientras que el empresario quedará limpio de toda culpa y podrá alegar que actuó de buena fe creyendo en la autenticidad de las identificaciones.

A pesar de que durante los primeros 6 meses a partir de la promulgación de la ley, el flujo migratorio disminuyó notablemente por el incremento en el costo de la emigración y por el temor de los indocumentados de ser aprendidos más fácilmente; parece ser que a la fecha ésta disposición no ha logrado su objetivo de frenar el flujo de indocumentados sino que por el contrario provocó un cambio importante en el tipo de emigración.

Si bien es cierto que tradicionalmente no son las personas de estrados socio-económicos más bajos los que emigran a Estados Unidos, ahora el indocumentado en potencia tiene mejores recursos económicos, esta más capacitado y prolonga más su estancia en el país del norte; debido al aumento en el grado de dificultad para cruzar y permanecer en norteamérica, pero sobre todo por el costo de la migración ya que además de efectuar el pago de transporte de su lugar

de origen a la frontera, el pago de su estancia en ella mientras consigue el "pollero" al que también tiene que pagarle para que lo ayude a cruzar la frontera y le consiga trabajo, actualmente tiene que pagar por la compra de un documento de identificación fraudulento.

Como resultado los "polleros" y traficantes de documentos hacen un gran negocio, y los empleadores continúan beneficiándose con una mano de obra aún más explotada y barata, mientras que los principales perdedores son los indocumentados que están expuestos a ser procesados penalmente por portar documentos falsos.

Criticamos el hecho de que sea el patrón quien verifique la calidad migratoria del empleado puesto que empleador y empleado son ciudadanos comunes a los que no debe atribuirse esas facultades que de hecho corresponden a las autoridades migratorias.

También es cuestionable la sanción de prisión que recae al indocumentado por presentar documentos falsos, ya que independientemente de esta situación se trata de una persona que ingresa a Estados Unidos sin documentos migratorios y por lo tanto es sujeto de deportación y no de prisión.

En norteamérica la deportación es el resultado de un procedimiento judicial para el sujeto a deportar en el que tiene la oportunidad de presentar pruebas y argumentos en su defensa.

No obstante la mayoría de los mexicanos que salen de aquel país lo hacen en forma voluntaria, es decir mediante la expulsión, consistente en firmar la renuncia al derecho que tienen de esta audiencia para no crear antecedentes penales y en caso de un nuevo ingreso ilegal no se les apliquen castigos tan severos como a los que regresan después de haber sido deportados formalmente.³⁹

El reforzamiento al Servicio de Inmigración y el mejoramiento de la Patrulla Fronteriza tampoco son la solución al fenómeno migratorio, no mientras siga existiendo una demanda de ella.

En cuanto al mecanismo de legalización es obvio que por las características de la inmigración indocumentada resulta difícil reunir los requisitos indispensables para poder obtener la residencia permanente.

En primer lugar la mayoría de los trabajadores llegan a ese país sólo por algunos meses (cinco en promedio), - -

³⁹ GARCIA Y GRIEGO, Manuel y Mónica Vereá Campos, Ob. cit., p.67

por otra parte al ser clandestina su estancia no cuentan con los documentos que la ley exige para legalizarlos -generando también en este caso un mercado negro de documentos falsos que comprueben la estancia del indocumentado por 5 años-, habrá que agregarse que el costo de legalización de una persona se estima de hasta 1200 dólares, cantidad que es significativa para el trabajador indocumentado.

Pues bien si es complicado obtener la residencia temporal de igual forma resulta obtener la residencia permanente, ya que en términos generales la mayoría de los indocumentados terminaron sus estudios primarios en su lugar de origen, entonces es poco probable que acrediten conocimientos en historia, leyes e idioma; pero lo más importante es que los trabajadores mexicanos cruzan la frontera en busca de un empleo que aumente sus ingresos y no un lugar de residencia.

Por otra parte con la creación del programa de Trabajadores Agrícolas Especiales, el programa H-2A y el programa de Trabajadores Agrícolas Complementarios se plantea una vez más la existencia de una demanda real de mano de obra mexicana en la economía estadounidense.

Estas disposiciones representan una concesión a los agricultores a cambio de la implantación de sanciones

a patrones. Al menos en teoría se pretendió encontrar una manera de disponer de mano de obra abundante y barata y al mismo tiempo facilitar el control en la entrada de indocumentados.

Con el programa de Trabajadores Agrícolas Especiales se pretende beneficiar al sector agrícola, pero dado que una vez que el indocumentado obtiene su residencia temporal no se le exige que permanezca en este sector para obtener su residencia permanente, es probable que se movilice a otro sector en busca de mejores salarios. Por lo tanto los empresarios agrícolas seguirán contratando mano de obra indocumentada.

Las nuevas categorías de trabajadores H-2A y Trabajadores Agrícolas Complementarios procuran la disponibilidad de mano de obra abundante y barata procedente de nuestro país; no son otra cosa que la contratación unilateral de braceros al estilo de la época de los convenios, pero sin un convenio formal que le otorgue participación alguna a México.

En general la ley considera al trabajador como fuente de trabajo desprovisto de otras dimensiones humanas; no toma en cuenta la dignidad soberana ni los proyectos nacionales de los países de origen de la mayoría de los inmigrantes.

Existe una contradicción entre economía y política, por una parte se requiere de la mano de obra indocumentada mexicana pero por otra existen presiones para que se evite su ingreso por motivos sociales e incluso racistas.

XI. LOS DERECHOS HUMANOS

Para algunos autores como Modesto Seara Vázquez el término "Derechos humanos" es mal empleado porque los derechos son de alguien, en este caso se trata de los derechos particulares del hombre en terminos generales, es decir de los derechos del hombre y la mujer, por eso más que derechos humanos debería llamarse los derechos del hombre.⁴⁰

Los derechos del hombre "brotan del derecho natural, son una emancipación de éste y se positivaron en ordenamientos internacionales desde fines del siglo XVIII, transformándose en preceptos claros, obligatorios para el Estado"⁴¹

En sus orígenes los derechos del hombre eran tutelados

40 SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 11a. ed., Ed. Porrúa, México, 1986, p. 125.

41 SEPULVESA, César, Derecho Internacional, 15a. ed., Ed. Porrúa, México, 1986, p. 503.

exclusivamente por el Estado; es hasta la Segunda Guerra Mundial cuando se da un impulso idealista, altruista, humanista y nacional para salvaguardar los derechos del hombre conculcados o amenazados por el Estado: surgen instituciones y normas protectoras de estos derechos, las cuales son aceptadas por la comunidad de Estados.

Ya en el capítulo segundo se enunciaron algunos instrumentos internacionales protectores de la persona en tanto ser humano, destacandose por su enorme protección la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos.

La Carta de la Naciones Unidas de 26 de junio de 1945, firmada por los miembros originarios de la Organización de las Naciones Unidas -entre ellos México y Estados Unidos- introduce dentro de las relaciones internacionales la preocupación por instituir y proteger los derechos del hombre a nivel internacional.

En su preámbulo señala que los pueblos de las Naciones Unidas se organizan resueltos:

"a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas."

Dentro de su artículo primero señala como uno de sus propósitos:

*Artículo 1.

3.- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.*

Aún cuando la Carta de la Naciones Unidas no enuncia específicamente cuales son esos derechos humanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 la complementa.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos también en su preámbulo reafirma la necesidad de proteger los derechos fundamentales del hombre, su dignidad y su valor de persona humana. A lo largo de todos sus artículos consagra los derechos a la vida, la libertad, la seguridad de la persona, al debido proceso legal, a la personalidad jurídica; a buscar y gozar de asilo, a la libertad de conciencia, pensamiento, expresión, asociación, a la propiedad, a la participación política, a la seguridad social, al trabajo y a la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Se sostiene que los derechos humanos constituyen un principio básico de la organización de las Naciones

Unidas porque - como ha quedado estipulado en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos- la paz en el mundo al igual que la libertad y la justicia "tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana."

Como podemos observar la Carta de las Naciones Unidas es un tratado que encierra obligaciones respecto a los derechos humanos sin hacer distinción por la nacionalidad, sexo, idioma, religión.

Recordemos que a nivel internacional los tratados son fuente del derecho internacional para quienes los suscriben;⁴² por consiguiente tanto la Carta como la Declaración crean derechos y obligaciones a los sujetos que los firmaron, entre ellos Estados Unidos, obligandolos a respetar y hacer respetar los derechos fundamentales del hombre.

Respecto a los trabajadores indocumentados no se ha tomado en cuenta que sólo aportan su fuerza de trabajo, sin que de ninguna manera deba considerarseles como delincuen-

⁴² Vid. Supra. Capítulo Segundo, apartado VII.

tes ya que se trata de personas que independientemente de su nacionalidad o situación migratoria merecen el respeto y protección de sus derechos. La única falta cometida es violar las leyes migratorias, lo que no justifica la violación de sus derechos humanos, como tampoco de sus derechos laborales, porque los derechos humanos no están sujetos a documentación alguna. Por lo tanto este problema es de carácter humanitario y encuentra protección a nivel internacional.

No obstante el indocumentado -mexicano y centroamericano- dentro del territorio estadounidense sigue siendo un hombre que sufre discriminación tratos injustos, marginación y todo por el anhelo de lograr una vida mejor.

Aparentemente nuestro vecino del norte se olvida de los compromisos que adquiere al firmar instrumentos internacionales como la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos, pues siempre está procurando detener la inmigración a su territorio en forma unilateral creando leyes, corrigiendo reglamentos, aumentando sus controles, expulsando extranjeros, militarizando su frontera, exaltando las prácticas racistas y discriminatorias, negando derechos elementales, sin atender a esos instrumentos que promueven el respeto a los derechos humanos con el objeto de procurar la paz y seguridad internacional.

Con la nueva ley migratoria más que limitar o deshacerse de los trabajadores mexicanos indocumentados, el gobierno norteamericano tiende a aumentar su condición de esclavos de terratenientes e industriales. Se trata de una ley con políticas suicidas que niega las garantías constitucionales y los derechos humanos, pero sobre todo resulta ineficaz para frenar la inmigración internacional.

Es inadmisibile que apesar de la actitud del gobierno norteamericano para con los trabajadores ilegales que se encuentran en su jurisdicción, dentro de los foros internacionales consigne, con exasperante frecuencia, denuncias por violaciones a los derechos humanos, claro que siempre se cuida de mencionar las violaciones que ocurren cotidianamente en su territorio.

Desde el punto de vista de los derechos humanos nuestro gobierno también ha dejado de cumplir los propósitos de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Es verdad que las enormes concentraciones de gentes crean problemas y necesidades muy especiales; no obstante el gobierno mexicano esta obligado con sus nacionales a satisfacer sus derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad, así como a proporcionarles fuentes de trabajo

que les aseguren satisfacción familiar y existencia confortable (art. 22 y 23 de la Declaración de Derechos Humanos).

Sin embargo México no responde con acciones concretas a las políticas migratorias estadounidenses, como tampoco lo hace con los compromisos que ha nivel internacional tiene, por el contrario mantiene una actitud pasiva que nos hace suponer que no tiene la intención de evitar la salida de sus trabajadores; antes bien lo que durante años ha pretendido es la protección de los derechos humanos de sus ciudadanos que se encuentran en suelo norteamericano.

No cabe duda que los trabajadores indocumentados merecen plena protección de sus derechos humanos aunque por otra parte coincidimos con el maestro Victor Carlos García en el sentido de "que México no debe confiarse en la buena voluntad política del gobierno de los Estados Unidos sino buscar sus propias alternativas, haciendo sacrificios internos con el objeto de realizar reformas estructurales a un sistema que ha probado su ineficacia."⁴³

⁴³ GARCIA MORENO, Victor Carlos, Ob. cit., p. 116.

XII. SOBERANIA DE LOS ESTADOS

Al vocablo "soberanía" se le aplican diversas interpretaciones dependiendo de la materia en la que se utiliza, ya sea en la teoría política o en la doctrina del derecho internacional.

Juan Bodino habla de la "suma potestas" término que equivale a supremo poder, por lo cual definía la soberanía como el poder perpetuo y absoluto dentro de un Estado.⁴⁴

Ignacio Burgoa vincula la palabra "soberanía" a las expresiones latinas "super-sobre" y "omnia-todo", con lo que soberanía significa estar sobre todo.⁴⁵

Para Hans Kelsen el término "soberanía", aplicado a "un orden, una comunidad, un órgano o un poder, debe ser considerado como la más alta autoridad, sobre la que no puede existir otra que limite la función de la entidad soberana, que obligue al soberano. En su sentido original la soberanía significa la más alta autoridad."⁴⁶

44 ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Público..., p.175.

45 Id.

46. Ibid., p. 158.

Sera Vázquez nos dice que en su acepción clásica por soberanía se entiende "un poder que no está sujeto a otro poder."⁴⁷

Con estas ideas resulta difícil aplicar el vocablo "soberanía" al orden internacional, pues tales conceptos pertenecen a la teoría política, en donde se originó dicho vocablo.

Por consiguiente dentro del derecho internacional - se da un contenido distinto a la palabra "soberanía" con el objeto de que se adecue a la materia; sin dejar de tener presente que su noción implícita es la de superioridad y que sólo se ajusta a la vida interna del Estado y no a las relaciones entre dos o más Estados soberanos que por naturaleza rehusan reconocer la autoridad superior de cualquier sujeto externo, pero que por otra parte -y para el logro de la convivencia en la comunidad internacional- están dispuestos a aceptar las disposiciones de otra entidad que se encuentre en una posición similar y sobre bases de reciprocidad.

⁴⁷ SERA VAZQUEZ, Modesto, Ob. cit., p. 95.

De esta forma Carlos Arellano García manifiesta que "la soberanía es la aptitud que tiene el Estado para crear normas jurídicas, en lo interno, con, contra o sin la voluntad de los obligados; en lo internacional, dándole relevancia a su voluntad para la creación de las normas jurídicas internacionales, expresamente a través de los tratados internacionales y tácitamente a través de la costumbre internacional."⁴⁸

La idea de soberanía dentro del derecho internacional nos lleva a considerar algunas cualidades propias del Estado:

La independencia que consiste en la no injerencia por los otros Estados en los asuntos que caen bajo su competencia;

La autonomía por requerirse de la voluntad propia del Estado obligado en el establecimiento de las normas obligatorias;

La libertad, es la posibilidad de elegir fines y de escoger los medios tendientes a la realización de estos fines; y

⁴⁸ ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Público..., p. 178.

La igualdad entendida como la igual posición jurídica de todos los Estados bajo el derecho internacional. Esta cualidad es reconocida en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas que literalmente establece:

*Artículo 2

1.- La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.*

Siguiendo este orden los Estados al formar parte de la Organización de Naciones Unidas pretende lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamiento de la paz (art. 1º de la Carta de las Naciones Unidas), para lo que deben ceñirse a normas expresadas en tratados o en el derecho de gente consuetudinario, sin que por ello pierdan su soberanía interna ya que se trata de normas jurídicas internacionales originadas por la voluntad de los propios estados.

Ahora bien, a partir de 1964 el gobierno estadounidense ha pretendido solucionar unilateralmente el problema de los trabajadores indocumentados, aludiendo que es dentro de su territorio en donde se da este fenómeno, así pues es libre de dictar las leyes que le acomoden.

Además ve a la inmigración indocumentada como un problema derivado de la insuficiencia económica de nuestro país, al que le esta haciendo concesiones por proveer empleo para las masas de desempleados, convirtiendose en una válvula de escape que alivia las tensiones sociales; en base a esto se siente con derecho a dictar nuestra política económica.

Desde nuestro punto de vista estimamos que si bien la adopción de medidas que pretenden evitar el ingreso ilegal de trabajadores extranjeros se concibe como un asunto de naturaleza eminentemente interna, generalmente tiene que reconocerse que el fenómeno de la inmigración involucra a más de un Estado y que por tanto las políticas llevadas a cabo en un lado de la frontera tienen efectos inmediatos en el otro.

Se reconoce que la política exterior de toda nación es una extensión de su política interna -constituye la defensa de los intereses propios en el contexto internacional- pero también la política exterior de un Estado tiene un límite: aquel que le marca la política exterior de los otros estados.

Con lo expuesto pretendemos sostener que mientras el gobierno mexicano pugna por soluciones bilaterales y

se apega estrictamente a los principios tradicionales de respeto irrestricto a la soberanía de cada pueblo, no intervención y derecho de cada pueblo a autogobernarse, a la autodeterminación; Estados Unidos interviene directamente en nuestra política interna, porque desde su muy especial punto de vista nuestros asuntos internos -y los de todo el continente americano- son calificados de "seguridad nacional". Con esta actitud el gobierno norteamericano rompe las reglas establecidas por el derecho internacional y por su propia constitución.

Respecto a la Constitución Norteamericana el artículo 6 otorga a los tratados celebrados bajo la autoridad de los Estados Unidos el carácter de Ley Suprema del país.⁴⁹

Pasando al terreno de los tratados, tanto Estados Unidos como México suscribieron la Carta de la Organización de los Estados Americanos, la cual en su artículo 5 previene que sus miembros reafirman la vigencia y validez del derecho internacional como norma reguladora de sus conductas y en el artículo 8 reconoce como partes de tal ordenamiento los derechos fundamentales de la persona.⁵⁰

49 Vid. Supra. Capítulo Segundo, apartado VII.

50 ORATE, Santiago, Ob. cit., p. 126.

Es claro que el derecho internacional forma parte de la legislación de los Estados Unidos, entonces su legislación interna debe ser acorde a los compromisos internacionales contraídos. Es el caso que la Ley Simpson-Rodino viola tratados internacionales.

Aún cuando es cierto que el gobierno norteamericano tiene todo el derecho de permitir la entrada únicamente de quienes considere prudente, también lo es que esta obligado a implicar en su razonamiento todos los elementos que conforman su relación con México por el bien de ambos países, tal y como lo dispone la Carta de las Naciones Unidas en su preámbulo al señalar como finalidades:

"a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos,
a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional."

Como ya fue señalado, el problema de los trabajadores indocumentados es un problema internacional y de carácter económico, social, cultural y humanitario, que de acuerdo al artículo 13 de la Carta de las Naciones Unidas cae dentro de la jurisdicción de la propia Organización de las Naciones Unidas.

***Artículo 13**

- 1.- La Asamblea General promoverá estudios y hará recomendaciones para los fines siguientes:
- b).- Fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario y ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión."

También en su artículo 2 exhorta a sus miembros a cumplir de buena fe las obligaciones contraídas en dicha Carta, entre ellas la de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado.

Además en su artículo 33 menciona que las partes en una controversia deben buscar solución, ante todo, mediante la negociación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

En resumen tanto a nivel nacional como internacional existen bases jurídicas para la solución del fenómeno migratorio y el gobierno estadounidense esta obligado, conforme a esas bases jurídicas, a buscar soluciones bilaterales; luego entonces su actuación unilateral esta en contradicción con disposiciones internas e internacionales.

CAPITULO CUARTO

REGULACION DE LA POLITICA MIGRATORIA DE MEXICO

XIII. EN LA FRONTERA NORTE

La frontera podría definirse como la línea de delimitación de territorios sometidos a autoridades políticas diferentes, ...el límite de la zona en la cual el Estado puede ejercer su propio derecho soberano",⁵¹ tal concepto es relevante en el Derecho Internacional porque precisa los exactos límites espaciales de la soberanía territorial de un Estado.

⁵¹ SEPULVEDA, Cesar, Ob. cit., p. 224.

La línea política que separa a México de Estados Unidos cuenta con una longitud de 3 597 kilómetros, a lo largo de la cual se concentran y articulan todas las dificultades de la coexistencia de dos países que pertenecen a mundos diferentes en cuanto a su devenir histórico, a su desarrollo económico y social, pero sobre todo diferentes en cuanto a su riqueza y poderío.

Se trata de una frontera que no sólo divide a dos países sino a todo el continente, de un lado permanece la potencia imperial, el país capitalista más rico del mundo y del otro esta latinoamérica formada por pueblos que comparten idioma, origen, historia, cultura y similares problemas de desarrollo económico.

La frontera de México es un punto de unión y choque de dos historias con caminos diferentes. Estados Unidos con su política de expansión y dominio, que sin pretender agotar el catálogo de problemas enfrentados con México, se puede decir que nos costo una guerra abierta y declarada, la pérdida de más de la mitad de nuestro territorio original, varias intervenciones militares, la constante interferencia en los asuntos políticos internos y externos, y la penetración económica a todos los niveles.⁵²

52 OJEDA, Mário, Alcances y límites de la política exterior de México, México, El Colegio de México, 1976, p. 87.

Recientemente el Presidente Carlos Salinas de Gortari declaró que entre México y Estados Unidos hay una relación "fatal", entendida en el sentido de inevitable porque el destino los puso juntos. Dicha relación nunca ha sido fácil entre otras razones por los diferentes grados de desarrollo de sus sistemas económicos.

Se ha mencionado que México y Estados Unidos son naciones muy distintas, sin embargo la frontera tiene rasgos comunes como su geografía, su historia y su sociología; son tales las semejanzas que el gobierno norteamericano considera su zona suroeste como subdesarrollada, con influencia mexicana, por ello su preocupación de mantenerla controlada para evitar una posible separación del resto del país; México advierte en su zona norte atracción a la inmigración interna por el elevado nivel de vida, en comparación con el resto del país, además de una creciente influencia norteamericana, sin que por eso haya intentado integrar esa parte del territorio plenamente a su desarrollo nacional.

Este fenómeno se atribuye a varios sucesos: el primero es que la zona fronteriza de Estados Unidos perteneció a nuestro territorio y al pasar a formar parte de Norteamérica muchos connacionales permanecieron en aquel país; después con la celebración de los convenios de braceros se estimuló la migración interna al norte de nuestro país con el propósito

de cruzar la frontera, muchos mexicanos lograron su propósito pero también hubo muchos que no pudieron cruzarla, no obstante se quedaron en el norte del país porque aun antes de que culminara el programa de braceros el gobierno mexicano pensó en estimular la creación de empleos en la faja fronteriza mediante la fundación de un programa de industrialización de la frontera (llamado Programa de Aprovechamiento de la Mano de Obra Sobrante a lo Largo de la Frontera Norte de Estados Unidos), que contemplaba la posibilidad de establecer industrias maquiladoras en las que se ensamblaran y procesaran productos de la industria norteamericana.⁵³

En la última década la industria maquiladora norteamericana acrecentó su número de empresas de 620 a 20 000, resultado lógico si advertimos que los salarios pagados a los mexicanos son inferiores al que se pagaría a un obrero estadounidense -aunque superior al mínimo establecido legalmente en nuestro país-, disminuyendo los costos de producción y multiplicando las ganancias de los empresarios; otras ventajas son que los obreros empleados en ellas no están sindicalizados, su antigüedad en promedio no excede de dos años y medio, especialmente a partir de 1975 año en el cual se concede a las maquiladoras un régimen de excepción en materia laboral.

⁵³ GARCIA MORENO, Víctor Varlos, Ob. cit., p. 114.

Cuando en México se establecen las maquiladoras se tenía la idea de que ayudarían a crear empleos bien remunerados que elevarían el nivel de vida de los mexicanos, sin empargo la gran mayoría de los empleados son mujeres y jóvenes de entre 20 años de edad que por primera vez se introducen al mercado laboral, además se estima que en ellas se emplea sólo el 2.6% del total de personas que atraen, consecuentemente continua dándose el desempleo masculino.

Por otra parte el proceso de ensamble requiere de mano de obra no calificada; pero en caso de necesitarla se trae de Estados Unidos o se contrata a nuestra gente mejor preparada.

Por todas estas situaciones "la empresa maquiladora extranjera en México; antes bien es uno de tantos subsidios que otorgamos a la economía norteamericana, con modalidad, aunque distinta en forma, de la inmigración de trabajadores mexicanos sin documentos en Estados Unidos."⁵⁴

Con lo expuesto se confirma que la economía norteamericana es subsidiada y continua enriqueciéndose con la mano

54 MORALES, Patricia, Ob. cit., p. 308.

de obra mexicana ya sea a través de aquella que presta servicios dentro de su territorio en forma legal o ilegal, con los mexicanos que viven en la zona fronteriza y trabajan en aquel país (commuters), y con quienes se emplean en las maquiladoras estadounidenses establecidas dentro de nuestro territorio.

Más que pensar en que los inmigrantes mexicanos causan problemas a nuestro vecino del norte, el gobierno mexicano debe tomar conciencia y aceptar que se va nuestra mejor gente, hombres jóvenes y audaces, necesarios para el fortalecimiento de la economía nacional, merecedores de atención, así como todos los trabajadores que pertenecen en suelo mexicano.

Pero sí México permanece sin hacer esfuerzos por atender sus necesidades, por actuar sobre el origen y las causas últimas que determinan la emigración, si nada ocurre seguirán cruzando la frontera a pesar de todas las restricciones para impedirlo.

Precisamente por todos los beneficios que obtiene la economía norteamericana con el trabajo de nuestros connacionales es que su legislación restrictiva a la migración laboral mexicana lo es sólo en apariencia; pues aun cuando políticamente definan a la inmigración como un problema

dentro de las relaciones bilaterales, continua permitiendo la entrada de mexicanos desde el momento en que dentro de su ley migratoria de 1986 establecen los programas de Trabajadores H-2A y Trabajadores Complementarios.

Esto no justifica la inactividad del gobierno mexicano porque "si para controlar la frontera esperamos a que ningún trabajador mexicano pueda conseguir empleo en Estados Unidos, ciertamente la reforma ya no vendrá en nuestros tiempos".⁵⁵

En la actualidad se vislumbra la firma de un Tratado trilateral de Libre Comercio* entre Estados Unidos, Canadá y México que tiene como idea el volvernos más competitivos como bloque contra los demás bloques económicos que se están formando en el mundo, mediante la eliminación de aranceles y medidas no arancelarias como los permisos previos de importación y cuotas.

Este Tratado viene a dar respuesta a uno de los objetivos de la actual administración mexicana que busca una política exterior activa que apoye el desarrollo económico y social de México a partir de una mejor inserción de nuestro país en el mundo.

⁵⁵ GONZALEZ GUTIERREZ, Carlos, "La inmigración", Foro Internacional 107, El Colegio de México, vol. XXVII, núm. 3, enero-marzo de 1987, p.251.

* Para abreviar espacio, en adelante se denominará el Tratado o se utilizarán las iniciales.

A simple vista se observa que los integrantes del TLC son potencias desiguales, cuyas economías se complementan: en tanto Estados Unidos y Canadá son abundantes en capital y tecnología de producción, México es abundante en mano de obra barata.

Mucho se ha dicho de los efectos que traera el Tratado, aun cuando éstos se daran a largo plazo.

En Estados Unidos los sindicatos obreros se oponen a la firma del Tratado porque no cabe duda que la mano de obra mexicana es barata -y seguira siendolo ya que por lo mexos en este año no se prevee la posibilidad de incrementar el salario mínimo- se pagarán salarios de hambre, que son la base para hacer crecer las economías -lógicamente crecera la economía norteamericana- y subordinar a la nuestra; mientras en aquel país provocaría desempleo. Pero también se reconoce que si no se llega a un acuerdo de libre comercio con México, millones de mexicanos invadirán ilegalmente ese país en busca de trabajo.

Aquí diversos partidos políticos manifiestan su desacuerdo ante la perspectiva del Tratado que puede perjudicar a corto y largo plazo a la economía nacional, ya que no se distingue en el proyecto apoyo alguno a nuestro país para salir de la crisis y tampoco se establecen los beneficios

para los trabajadores.

Sin duda con el tratado aumenten los empleos en las - - áreas maquiladoras y en general exportadoras -que requieren mano de obra no calificada-, pero disminuyan en mayor grado los empleos en la industria tradicional dirigida al mercado interno.

Por otra parte el TLC puede provocar el desplazamiento de personal en las empresas por la aplicación de nueva tecnología, toda vez que una gran parte de nuestras empresas se encuentran atrasadas, lo que hace necesario las innovaciones tecnológicas cualitativas, porque de lo contrario seguiremos viendo que las importaciones tornan ridícula la suma de las exportaciones, además -y para que nuestra participación no sea de simple abastecedor de mano de obra barata- la fuerza de trabajo debe ser instruida sobre nuevos métodos y sistemas de trabajo, de producción y productividad. Este problema de la fuerza de trabajo requiere del estímulo mediante ofertas de trabajo bien remuneradas.

Existen otras opiniones en las que se manifiesta que el camino que México a seguido de privatización de las empresas y concentración en pocas manos del ahorro histórico de su pueblo se completa con la política cifrada en el TLC y desde este punto de vista sólo el reducido

grupo de ricos industriales, comerciantes y financieros mexicanos serán los que se inserten en el reparto de la ganancia internacional del capital.

También se ha dicho que el Tratado redundara en mayores y mejores niveles de empleo y remuneraciones para los mexicanos, ya que al integrarse con socios avanzados y ricos -quienes invirtieran en el país para instalar plantas de manufactura y maquila de productos que serán exportados a terceros países o al mismo Estados Unidos- mejorara su productividad, así como los niveles de empleo, salarios y en general el nivel de vida.

Sin embargo no deben olvidarse todas las desventajas que traen las maquiladoras, entre ellas la falta de representación sindical efectiva para los trabajadores, la falta de regulación y garantías de seguridad y salud en el trabajo, así como la existencia de sueldos inferiores a los pagados en norteamérica.

Con este tipo de opiniones en lugar de ver a la inversión extranjera de modo amenazante para México, se presenta como un desarrollo positivo para la economía estadounidense, que simplemente esta rentando mano de obra barata⁵⁶

56 PUIG, Carlos, "Destino de México, con el Tratado de Libre Comercio: mano de obra barata y sede de maquiladoras." Proceso, México, núm. 745, 11 de febrero de 1991, p. 11.

Por otra parte, tras las negociaciones comerciales o con el pretexto de éstas, se tiene la ocasión de intervenir en nuestros asuntos reglamentandolos conforme a sus criterios aparentemente nobles y equitativos; intervención que se dará no sólo en nuestra política exterior, sino también en nuestra política interior.

Se ha mencionado en que puede beneficiar o perjudicar el Tratado a la mano de obra mexicana dentro del país, pero qué sucede con los trabajadores inmigrantes en Estados Unidos.

Dentro de las negociaciones del TLC, no se incluyen la extracción del petróleo, la petroquímica básica, telegrafos correos, electricidad, ferrocarriles, porque son aspectos de carácter estratégico para la nación; tampoco se incluyen temas como el narcotráfico, asuntos fronterizos, ecológicos, ni la migración, porque estos forman parte de la agenda bilateral y se les da respuesta en reuniones de la Comisión Binacional, en las reuniones interparlamentarias y en encuentros celebrados entre los dos gobiernos.

El día 3 de mayo del año en curso, los gobiernos de México y norteamericano suscribieron un convenio de cooperación y entendimiento en materia laboral, paralelo a las negociaciones del TLC, en el que se establece la

posibilidad de acciones laborales conjuntas en ambos países, abarca las áreas de seguridad e higiene en el lugar de trabajo, de productividad y calidad del producto, trabajo de menores y estadísticas laborales en los dos países; pero de la misma forma que el TLC se dejó fuera la cuestión migratoria.

Creemos que los trabajadores migratorios no se incluyen en este tipo de negociaciones porque sí lo que Estados Unidos quiere es la disminución de la inmigración, no es conveniente darle un libre paso pues su flujo sería enorme.

Al mismo tiempo la Comisión para el Estudio de la Migración Internacional y el Desarrollo Económico Cooperativo -creada por disposición de la Ley Simpson-Rodino para investigar los factores expulsivos de esta migración- estimula la idea de que a través de la liberación comercial se beneficia al país expulsor de la mano de obra, al mejorar las condiciones de vida de toda la población y en consecuencia disminuye a mediano y largo plazo la emigración.

A pesar de ello y toda vez que desde 1960 las tasas de natalidad estadounidenses han declinado, minorizando el número de su gente joven capaz de cubrir en el futuro los empleos, en comparación con los latinos que constituyen la minoría con el crecimiento más acelerado junto con la

inmigración mexicana indocumentada; los empresarios seguiran recurriendo cada vez más a los trabajadores negros, latinos e inmigrantes.

Esto quiere decir que a fin de cuentas los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios continuaran fuera de toda negociación y sujetos a su violación permanente.

Pasando a otra cuestión actual relacionada con la migración, se tienen los actos violentos en la frontera.

En el capítulo anterior al referirnos a la ley de inmigración de 1986, señalamos algunos problemas e injusticias a las que se enfrentan los indocumentados como resultado de la aplicación de dicha ley; ahora más que agregar -por que no es un problema actual- habra que resaltar que durante los últimos 3 años se incremento, en ambos lados de la frontera, el número de incidentes violentos y racistas contra los inmigrantes indocumentados.

Esta actitud no sólo se da por la existencia de la ley de 1986, sino que también se ha llegado a justificar por el hecho, tampoco desconocido, de que la zona fronteriza de México se utiliza por narcotraficantes y terroristas de todo el mundo para ingresar a territorio estadounidense.

Independientemente de las causas, estos actos violentos se han convertido en motivo de preocupación para ambos gobiernos.

Por su parte nuestro gobierno se comprometio a hacer todo lo posible para eliminar los actos de violencia que se llevan a cabo de este lado de la frontera y como siempre pretende un trato más humano para sus ciudadanos en el extranjero.

Estados Unidos también adquirio un compromiso semejante, sin embargo no ha dado fin a la impunidad de sus agentes fronterizos que disparan contra emigrantes indefensos, ni garantiza los derechos individuales de los mexicanos en su territorio, sobre todo en California donde se intensificaron más estos incidentes por grupos de manifestantes que atizan sentimientos en su contra.

Una vez más reiteramos que ambos países están obligados a trabajar con ahínco para solucionar los problemas fronterizos en forma global, se deben sumar esfuerzos para humanizar la frontera porque la interrelación cada vez más intensa exige un trato de cordialidad para todas las personas en todos los cruces fronterizos.

La frontera tiene que verse como un espacio común en el que cualquier acción de los dos gobiernos, sobre todo de naturaleza política y militar, requiere un sustento jurídico que garantice el orden público conforme a los principios del derecho internacional.

XIV. LOS ORGANOS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES MEXICANOS

Aun cuando a lo largo del presente trabajo se critica la actitud pasiva del gobierno de México ante la emigración de trabajadores a Norteamérica, manifestando que es la forma de ocultar su impotencia frente a políticas ofensivas y unilaterales estadounidenses, es posible que en las actuales circunstancias -en que esta en vigor la Ley Simpson-Rodino, en que se firmara un Tratado de Libre Comercio que no incluye la emigración- y tomando conciencia de que la emigración es un problema cuya solución no es inmediata ni fácil, el objetivo final de la política mexicana en torno a los trabajadores indocumentados debe seguir siendo la protección de los derechos humanos y laborales de sus ciudadanos en Estados Unidos, dedicando cada vez mayor atención a ello.

Por tanto, en los siguientes apartados se hará referencia a los órganos de las relaciones internacionales mexicanos y a la forma en que protegen a los mexicanos en el extranjero.

Mediante los Organos del Estado un Estado cumple sus multiples atribuciones -o derechos y obligaciones que tienden a la satisfacci3n de las necesidades colectivas- cada 3rgano se especializa y dota de facultades adecuadas para una atribuci3n determinada, de tal forma que existe una especialidad en el manejo de asuntos extranjeros.

Esta especialidad es indispensable porque como parte de la comunidad internacional, los Estados mantienen constantes relaciones entre ellos. As3 el art3culo primero de la Ley Org3nica del Servicio Exterior Mexicano se3ala:

"El Servicio Exterior Mexicano es el 3rgano permanente del Estado espec3ficamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la pol3tica exterior del Gobierno Federal, as3 como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros u organismos y reuniones internacionales."

Los Organos del Estado en las Relaciones Internacionales son:

1. El Jefe de Estado.
2. El Secretario de Relaciones.
3. Los Agentes Diplom3ticos.
4. Los Agentes Consulares.

Los dos primeros son 3rganos centrales y los dos 3ltimos 3rganos exteriores.

A. JEFE DE ESTADO

El vocablo "jefe" deriva del francés "chef", equivalente en latín a "caput" que significa cabeza,⁵⁷ por tanto el jefe de Estado es el órgano supremo del Estado en las relaciones internacionales; ejerce una función representativa exterior total y sus actos internacionales se reputan directamente actos del Estado.

El derecho interno de cada país reglamenta la estructura y funciones de los jefes de Estado, por ello se les atribuyen diferentes denominaciones, entre ellas el de rey, reina, emperador, primer ministro, presidente del Consejo de Ministros o Presidente de la República; este último es el caso de México, expresamente el artículo 80 de la Constitución señala que el Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un sólo individuo denominado "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Si las funciones del Presidente de la República las establece el derecho interno del país, resulta lógico que se encuentre supeditado a la Constitución, por tanto al actuar a nivel internacional debe cuidar no salir de las limitaciones fijadas por la Constitución, como se señala

⁵⁷ ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Público..., p.482.

en el artículo 87.

"Art. 89.- El Presidente, al tomar posesión de su cargo prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: 'Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere, que la Nación me lo demande."

El artículo 89 Constitucional otorga facultades al Presidente de la República en materia internacional:

1. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho, remover a agentes diplomáticos (fracción II).
2. Nombrar a los agentes diplomáticos y cónsulares con la aprobación del Senado (fracción III).
3. La defensa del país y el uso de las fuerzas armadas y la Guardia Nacional para los mismos objetivos (fracción VI y VII).
4. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, con la intervención del Congreso de la Unión (fracción VIII).
5. Dirigir las negociaciones diplomáticas y celebrar tratados internacionales, sometiendo a la ratificación del Senado, con las limitaciones que marca el artículo 133 constitucional (fracción X).

De esta última facultad se derivan limitaciones importantes a la actuación del Jefe de Estado:

- a) Los tratados internacionales que celebre deben ser acordes a la Constitución,
- b) y sometidos a la aprobación del Senado,
- c) la firma del Secretario de Relaciones Exteriores o refrendo ministerial, para la validez de los actos internacionales; limitación señalada por el artículo 92 de la Constitución, que dice:

"Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto, corresponda, y sin ese requisito no serán obedecidas"

Frente a otras naciones el Jefe de Estado por la independencia misma del Estado que representa, tiene derecho a cierto ceremonial; es acreedor a determinados privilegios como la inviolabilidad de su persona y la inmunidad de jurisdicción criminal o civil.

B. SECRETARIO DE RELACIONES

En virtud de que el Jefe de Estado tiene encomendadas infinidad de atribuciones, el Secretario de Relaciones Exteriores es uno de los Secretarios de Estado o Ministros, especializado en el manejo de los asuntos internacionales, que lo auxilian.

El artículo 90 de nuestra Constitución provee la existencia de auxiliares inmediatos del Presidente de la República, para el despacho de los negocios del orden administrativo, de acuerdo a lo establecido por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Secretario de Relaciones actúa como director de las relaciones internacionales de su país, en representación con el consentimiento y bajo el control del Jefe de Estado,⁵⁸ en este sentido el artículo 2 de la LOSEM señala:

"El Servicio Exterior Mexicano depende del Ejecutivo Federal, quien lo dirige y administra por conducto de la Secretaría de Relaciones, conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y a los lineamientos de política exterior que señale el propio Presidente de la República, de acuerdo a las facultades que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Por tanto ha de cuidar que su actuación no afecte los intereses nacionales.

La LOAPF en el artículo 28 señala las funciones del Secretario de Relaciones entre ellas:

1. Dirigir las relaciones internacionales del país frente a los demás países del mundo, interviniendo en toda

⁵⁸ SEARA VAZQUEZ, Modesto, Ob. cit., p. 228.

clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte.

2. Dirigir el Servicio Exterior en su aspecto diplomático y consular. Por ello " es el jefe de todos lo embajadores del Estado, de los cónsules y de todos los demás agentes del intercambio con otros Estados"⁵⁹

3. Suscribir los comunicados que se dirigen a otros países, así como suscribir o designar a los plenipotenciarios que deben firmar los tratados internacionales.

4. Refrendar actos del jefe de Estado en el manejo de los asuntos internacionales, como lo señala el artículo 92 de la Constitución y que es reiterado por el artículo 13 de la LOAPP.

5. Velar en el extranjero por el buen nombre de México.

6. Proteger a los nacionales que se encuentran en el extranjero.

7. Vigilar la tutela de los intereses nacionales.

8. Cuidar que los compromisos internacionales no contravengan disposiciones constitucionales internas.

Estas cuatro últimas funciones resultan relevantes para nuestro tema; se puede decir que son funciones para todos los miembros del Servicio Exterior pues así lo señala el artículo 3 de la LOSEM:

⁵⁹ SEPULVEDA, César, Ob. cit., p. 146

"Artículo 3o. Corresponde al Servicio Exterior:...

c) Proteger, de conformidad con los principios y normas del Derecho Internacional, los intereses del Gobierno de México, así como la dignidad y los derechos fundamentales de los mexicanos en el extranjero y, cuando así proceda, ejercer ante las autoridades del país en que se encuentren las acciones encaminadas a satisfacer sus legítimas reclamaciones;

d) cuidar el prestigio del país en el extranjero y el cumplimiento de los tratados y convenciones de los que el Gobierno de México sea parte, y de las obligaciones internacionales que le corresponda cumplir;

e) participar, teniendo presentes en primer término los intereses nacionales, en todo esfuerzo a nivel internacional que tienda al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al mejoramiento de las relaciones entre los Estados y a estructurar y preservar un orden internacional justo y equitativo."

C. AGENTES DIPLOMATICOS

Los agentes diplomáticos son los representantes, permanentes, de su país y del gobierno que acredita, para atender en forma directa y permanente los asuntos que convienen a su país en el extranjero.

Resulta lógico que sólo entre Estados soberanos se logre enviar y recibir agentes diplomáticos. No obstante los Estados también ejercen su derecho de legación que "es la prerrogativa soberana que tienen...para decidir si envían y si reciben representación diplomática,"⁶⁰ o si aceptan

⁶⁰ ARELLANO GARCIA, Carlos, Ob. cit., p. 519.

o rechazan a la persona física que desempeñará el cargo de agente diplomático.

En cuanto a su clasificación el artículo 14 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1964 señala tres:

1. Embajadores o nuncios, acreditados ante los Jefes de Estado y otros jefes de misión de rango equivalente.

2. Los enviados, ministros o internuncios, acreditados ante los Jefes de Estado.

3. Los encargados de negocios, acreditados ante los Ministros de Relaciones Exteriores.

Los embajadores pertenecen al rango más elevado entre los agentes diplomáticos y son los jefes de la misión.

Los nuncios son representantes de la Santa Sede.

La categoría de ministros residentes es creada como una clase con menor representación que los embajadores; en la actualidad es poco usual y se reserva para los países con los que se mantiene un ritmo bajo de relaciones.

Los encargados de negocios se clasifican en dos: ad hoc y ad interim, se utilizan para iniciar o recomenzar

relaciones diplomáticas o para realizar actos que no implican reconocimiento de un gobierno ni requieren de un carácter representativo pleno.

En nuestro derecho interno el artículo 7 de la LOSEM señala siete categorías: Embajadores, Ministros, Consejero, Primer Secretario, Segundo Secretario, Tercer Secretario y Agregado Diplomático.

Su nombramiento se hace conforme al derecho interno del país que designa; en nuestro país el Presidente de la República realiza el nombramiento con aprobación del Senado.

La aceptación del presunto agente diplomático tiene que consultarse con el Estado que será receptor, para el caso de que sea aceptado se otorga el placet, agreement o beneplácito, que sin perjuicio alguno puede ser retirado al llegar a considerar al agente diplomático como persona non grata.

Al agente diplomático se provee de las cartas credenciales. Documento con el que acredita su personalidad de agente diplomático del Estado acreditante ante el Estado receptor, en ellas se señala su nombre, títulos, categoría, el objeto de la misión y llevará la firma del Jefe de Estado o del

Secretario de Relaciones Exteriores ya sea que se trate de un Jefe de misión o de un encargado de negocios, respectivamente.

Es importante señalar que al llegar el Jefe de misión al Estado ante el que se acredita, envía una copia de sus cartas credenciales al Ministro de Asuntos Exteriores y el original lo presenta al Jefe de Estado; a partir de ese momento comienzan sus funciones.

Sus principales funciones son:

"a) Representación del Estado acreditante ante el Estado receptor.

b) Protección de los nacionales y de los intereses del Estado acreditante en el Estado receptor.

c) Negociación con el Estado receptor.

d) Recoger, utilizar todos los medios legales, información sobre la situación en el Estado receptor y enviarla al Estado acreditante.

e) Promover las relaciones de amistad entre ambos Estados y desarrollar sus relaciones económicas, culturales y científicas."⁶¹

⁶¹ SEARA VAZQUEZ, Modesto, Ob. cit., pp. 230 y 231.

César Sepulveda considera que todas sus funciones se reducen a: negociar, observar y proteger, porque transmite noticias de su gobierno al gobierno ante el que está acreditado y viceversa, porque informa a su gobierno todo lo que sea de interés en materia política, económica y social y porque resguarda los derechos de sus nacionales.⁶²

También tiene prohibiciones como la de intervenir en la política interna del país receptor, procurando "respeto hacia leyes, instituciones y opinión pública del país que lo recibe"⁶³

Para el efectivo ejercicio de sus funciones se les conceden privilegios e inmunidades diplomáticas relativos a la persona y a los bienes.

La misión diplomática termina: "a) Por cumplimiento del objeto de la misión o por expiración del término de la misma cuando se trata de misiones temporales. b) Por notificación del Estado acreditante de que la función del agente diplomático ha terminado...c) Por retirada del "placet" por parte del Estado receptor. d) Por ruptura de las relaciones diplomáticas. e) Por muerte del agente diplomático.

62 SEPULVEDA, César, Ob. cit., p. 150.

63 Id.

f) Por cambio de cualquiera de los dos jefes de Estado.
g) por desaparición de uno de los dos Estados. h) Por haber surgido el estado de guerra entre los dos países." ⁶⁴

D. AGENTES CONSULARES

La institución consular tiene sus antecedentes en Grecia, sus antepasados fueron los protestas y los proxeni.

Los protestas "designados por los extranjeros para actuar como intermediarios en relaciones políticas y legales entre la colonia extranjera y el gobierno local. El proxenus existió en las ciudades-estado griegas y servía para representar a los nacionales de otro país ahí radicados, así como para darles protección, obtenerles garantía de sus prestamos, promover la venta de sus cargamentos y para mejorar sus intestados." ⁶⁵

En la Edad Media los comerciantes designaban a uno de sus compañeros para que se encargara de resolver las disputas surgidas en materia comercial.

⁶⁴ SEARA VAZQUEZ, Modesto, Ob. cit., p. 238.
⁶⁵ SEPULVEDA, César, Ob. cit., pp. 164 y 165.

Una de las diferencias entre las relaciones diplomáticas y consulares consiste en que "las relaciones diplomáticas están reguladas por el Derecho Internacional en sus aspectos formales y en su propio contenido. Los Estados actúan como sujetos de Derecho Internacional y los órganos instrumentos de dichas relaciones son los agentes diplomáticos. Por el contrario, aunque las relaciones consulares esstán reguladas por el Derecho Internacional, las funciones cónsulares más características son de Derecho Interno",⁶⁶ por ello los actos que realizan los agentes diplomáticos son en representación del Estado, mientras que los agentes consulares realizan funciones de derecho interno.

Las principales normas jurídicas internacionales en materia consular son la Convención sobre Agentes Consulares de la Habana (1928) y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963).

Se distinguen dos clases de cónsules: los misi, profesionales o de carrera y los electi, comerciales u honorarios.

Los misi son nacionales del país que los envía

⁶⁶ ARELLANO GARCIA, Carlos, Ob. cit., pp. 543 y 544.

están sometidos a las normas de su país y se les concede la plenitud de funciones.

Los electi pueden pertenecer al Estado receptor o a un tercero, no están sujetos a la legislación del Estado acreditante, tienen un número limitado de funciones y además de administrar la oficina consular pueden realizar cualquier actividad comercial y profesional.

En México, la LOSEM (art. 8) establece la siguiente clasificación: Cónsul General, Cónsul de Primera, Cónsul de Segunda, Cónsul de Tercera, Cónsul de Cuarta y Vicecónsul.

El procedimiento de nombramiento y admisión del Jefe de Oficina Consular está determinado por las leyes del Estado que envía y del Estado receptor, respectivamente.

En lo que atañe al derecho mexicano el ingreso de los cónsules al Servicio Exterior Mexicano está regido por las mismas normas que regulan el nombramiento de los agentes diplomáticos, establecida en el artículo 89-III constitucional y en los artículos del 22 al 35 de la LOSEM.

El Estado acreditante facilita a la persona a quien ha otorgado el nombramiento de cónsul, un documento llamado "cartas patentes" en las que comunica al Estado receptor

el nombre del agente consular, la categoría y atribuciones, el país de destino, el término y la jurisdicción distrital.

El Estado receptor tiene poder discrecional para aceptar o rechazar el nombramiento. Para el caso de aceptación debe extender el "exequatur" que también puede ser revocado sin previa explicación. La función consular inicia legalmente en el momento en que se le concede el "exequatur".

Las funciones consulares se encuentran señaladas en el artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares:

"a) Proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y de sus nacionales;

b) fomentar el desarrollo de las obligaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre el Estado que envía y el Estado receptor;

c) informarse, por todos los medios lícitos, de las condiciones y de la evolución de la vida comercial, económica, cultural y científica del Estado receptor;

d) extender pasaportes y documentos de viaje a los nacionales del Estado que envía, así como visados y autorizaciones migratorias;

e) prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía;

f) actuar en calidad de notario, y de funcionario del registro civil;

g) velar por los intereses de los nacionales del Estado que envía en los casos de sucesión;

h) velar por los intereses de los menores e incapaces de su nacionalidad;

i) representar a los nacionales del Estado que envía ante los tribunales para que se adopten medidas provisionales de preservación de derechos e intereses;

j) comunicar decisiones judiciales y diligenciar comisiones rogatorias;

k) ejercer los derechos de control e inspección de los buques y aeronaves del Estado que envía;

l) prestar ayuda a buques, aeronaves y a sus tripulantes." 67

La misma Convención de Viena concede a los cónsules inmunidades, privilegios y excensiones: respeto y protección de locales consulares, de los bienes de la oficina consular y de los archivos consulares; derecho al uso de la bandera y escudo nacionales; excensiones fiscales; libertad de tránsito; libertad de comunicación; protección e inviolabilidad de los funcionarios consulares; etc.

67 SEPULVEDA, César, Ob. cit., pp. 166 y 167.

Según lo establece el artículo 25 de la Convención de Viena, las funciones de un miembro de la oficina consular terminan por:

- a) por la notificación del Estado que envía al Estado receptor de que se ha puesto término a estas funciones;
- b) por la revocación del exequátur;
- c) por la notificación del Estado receptor al Estado que envía de que ha cesado de considerar a la persona de que se trate como miembro del personal consular."

De igual forma la LOSEM en los artículos 57 a 66, regula las formas de separación del Servicio Exterior Mexicano

XV. PROTECCION LEGAL DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS INDOCU MENTADOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

No cabe duda que los Organos de las Relaciones Internacionales Mexicanos estan obligados a proteger a sus nacionales en el extranjero; especialmente los cónsules mexicanos, así se deduce de la interpretación que se hace del artículo 86 del Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano:

"Es obligación de primera importancia de los miembros del Servicio proteger los intereses de los mexicanos en el extranjero con este propósito prestarán sus buenos oficios, impartirán asistencia y protección consular y, llegado el caso, ejercerán la protección diplomática."

Entonces la protección de los intereses de los mexicanos es obligación de primera importancia, así lo reitera el artículo 47 de la LOSEM cuando señala a los jefes de oficinas consulares la función de proteger dentro de sus respectivas circunscripciones consulares los intereses de México y los derechos de sus nacionales atendiendo a los límites permitidos por el Derecho Internacional.

También a nivel internacional (art. 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares) se reconoce la obligación consular de proteger en el Estado receptor los intereses del Estado que envía y sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas, mediante la prestación de ayuda, asistencia y representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor.

Para nuestro país esta función resulta ser la más importante, sobre todo cuando se relaciona con nacionales indocumentados en el extranjero. La función protectora enaltece y justifica la existencia de los cónsules.

Toda vez que no hay indicios de que Estados Unidos y México tengan la intención de abordar el fenómeno de la emigración, directa, conjunta y seriamente -actitud que es necesaria para dar una solución conveniente a la migración, claro que siempre y cuando se tomen en cuenta

los factores que operan como fuerza de explosión sobre la emigración así como fuerza de atracción a la inmigración- lo que queda por hacer, no precisamente para evitarla, es dar mayor fuerza a los consulados mexicanos, en especial a los que se encuentran en California y Texas, ampliando más sus funciones protectoras y exigiendo personal competente capaz de prestar ayuda a todos los mexicanos que se encuentran en norteamérica.

Pero ¿de qué forma protegen los consules al trabajador indocumentado? la respuesta a esta cuestión la da el artículo 88 del FLOSEM que prescribe:

"a) asesorar y aconsejar a los mexicanos en lo relativo a sus relaciones con las autoridades, la convivencia con la población local, sus derechos y obligaciones frente al Estado extranjero en donde se encuentren, y sus vínculos y obligaciones en relación con México; b) visitar a mexicanos que se encuentran detenidos, presos, hospitalizados o de otra manera en desgracia para conocer sus necesidades y actuar en consecuencia; y c) asumir la representación de los mexicanos que por estar ausentes o por otros motivos estén imposibilitados de hacer valer personalmente sus intereses."

Además de estas funciones (obligaciones) se podría agregar:

1. Asesorar a las personas que lo soliciten sobre los tipos de defensa legal que pueden obtener cuando son

violados sus derechos mediante la instrucción a todos los mexicanos -ayudandose de todos los medios de comunicación a su alcance- sobre las leyes del país en que residan a fin de prevenir su violación, pues en muchos casos es originada por su desconocimiento.

Claro que para poder dar ese asesoramiento, los cónsules deberán interesarse en la legislación del país receptor; porque recordemos que es principio de derecho "que el desconocimiento de las leyes debidamente promulgadas y publicadas no sirve de excusa ni a nadie aprovecha"; aunque también es conveniente que se utilice el auxilio de abogados consultores que no sólo asesoren sobre las disposiciones y procedimientos judiciales sino que proporcionen ayuda directa a los mexicanos en la práctica forense.

Los servicios de estos abogados tienen que ser gratuitos, ya que desde el momento en que la administración del presidente Reagan retiró todo apoyo presupuestario a las agencias y organismos prestadores de servicios de asesoría y representación legal a trabajadores mexicanos, éstos han quedado frente a un sistema jurídico que les es ajeno en sus formas, lenguaje y funcionamiento; sin que por su situación económica sean capaces de contratar los servicios de abogados que los defiendan y asesoren.

Así recordemos que la Constitución de los Estados Unidos, las decisiones de la Suprema Corte y las leyes del Congreso pretenden garantizar, reiteradamente, los derechos de los trabajadores, independientemente de su status, por tanto es necesario que paralelamente a esas consagraciones se generen los mecanismos e instituciones que permitan a los individuos conocer sus derechos y así ser capaz de operar la maquinaria judicial. De lo contrario la igualdad ante la ley seguira siendo una fórmula vacía que sirve sólo para encubrir y prolongar la explotación de nuestros connacionales.

Al mismo tiempo "el tramitar juicios en favor de trabajadores indocumentados sirve para generar publicidad sobre su situación, influyendo a la comunidad en general y sirviendo como instancia 'concientizadora' entre los miembros del grupo que se encuentra en situaciones similares"⁶⁸, porque logicamente por su situación ilegal excepcionalmente recurren a los tribunales en busca de remedios legales a las violaciones de que son víctimas.

2. Pugar porque en caso de accidentes de trabajo, los patrones impartan auxilios inmediatos y otorguen la

68 ORATE, Santiago, Ob. cit., p. 130.

indemnización que conforme a la ley les corresponda; procurando que las víctimas se abstengan de firmar documentos o finiquitos que no hayan sido examinados previamente.⁶⁹

3. Actuar para recuperar los adeudos salariales -ya sea en forma directa con el empleador o ante la Oficina del Trabajo de los Estados Unidos-, que desafortunadamente la mayoría de los mexicanos indocumentados al ser detenidos, por miedo o ignorancia, evitan reclamar. Aun cuando se trata de un pago salarial al que todo individuo tiene derecho por la realización de un trabajo.

4. Establecer nexos con asociaciones en pro de la defensa de los derechos humanos, para dar a conocer la violación a esos derechos.

Pues bien coincidimos con Patricia Morales al manifestar que "en las actuales circunstancias México podría exigir con mayor firmeza a Estados Unidos el cumplimiento de acuerdos internacionales sobre Derechos Humanos, para minimizar así el abuso de que son objeto sus ciudadanos en aquel país"⁷⁰, pudiendose tomar como herramientas jurídicas la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1961,

⁶⁹ MOLINA, Cecilia, Práctica Consular Mexicana, México, Ed. Porrúa, p. 276.

⁷⁰ MORALES, Patricia, Ob. cit., p. 362.

la Declaración de Derechos Humanos de 1948, la Carta de las Naciones Unidas y los Principios de la Organización Internacional del Trabajo.

5. Organizar a las colonias de mexicanos con fines de protección mutua, prestándoles siempre la ayuda moral necesaria. Ciertamente es que los únicos capaces de ejercer una defensa real de sus intereses y derechos son los trabajadores unidos.

6. Recordar a todos los mexicanos la conveniencia de que sometan a su revisión los contratos laborales que celebren para trabajar en el extranjero, con el fin de que se les asesore y puedan ser suprimidas las cláusulas onerosas o injustas, o en su caso incluir las garantías necesarias;⁷¹ de acuerdo a lo establecido por la Constitución (art. 123-XXVI) y la Ley Federal del Trabajo (arts. 25, 28 y 29).

Es conveniente que las labores de protección y auxilio a mexicanos en el extranjero se apeguen a las normas fundamentales del derecho internacional, donde se consignan los supuestos sobre denegación de justicia, con lo que al mismo

⁷¹ XILOTL RAMÍREZ, Ramón, Derecho Consular Mexicano, México, Ed. Porrúa, 1982, p. 325.

tiempo se evitaria la lentitud dolosa en el proceso o un fallo manifiestamente injusto.

Los cónsules mexicanos deben proteger a los mexicanos a través de todos los medios posibles, para impedir que el gobierno mexicano aparesca como irresponsable, como su cedio durante la vigencia de los convenios sobre braceros, en que dejo de protestar y reclamar a nivel diplomático, cuando se cometian violaciones en contra de mexicanos.

Por otra parte considero que en la medida en que nuestro gobierno realice acciones concretas para estudiar cuáles son los elementos que operan -además de los estrictamente económicos- como determinantes de la emigración, se logran efectos positivos no sólo para evitar la emigración sino también sobre la realidad económica del país.

Por ejemplo se deben llevar servicios y asistencia a las poblaciones marginadas del país, pues es sabido que en algunas zonas la emigración se propicia por la idea de que en Estados Unidos existe abundancia, desarrollo y bienestar. Paralelamente podrían aprovecharse los medios de comunicación masiva, en especial la televisión, para presentar a nuestra población la otra parte de la realidad de Estados Unidos, los riesgos, la explotación, el mal trato y todas las dificultades que rodean a los mexicanos para vivir

en aquel país.

Recordemos también la característica de temporalidad de los trabajadores mexicanos en Norteamérica y que la emigración se origina, generalmente, porque dentro de nuestra sociedad no se les brinda un trabajo bien remunerado, se podría pensar que una posible solución es la creación intensiva de fuentes de trabajo en aquellas zonas de donde tradicionalmente proviene el mayor número de emigrantes.

Ahora con las grandes inversiones extranjeras que acarreará la firma del TLC, se crearán más empleos; pero es urgente que en los programas para solucionar la escasez de empleo se tomen en cuenta las condiciones de cada región y también que se incorpore al fenómeno migratorio como un aspecto de primera importancia.

No obstante la creación de empleos es igualmente necesario que el gobierno acepte que con un sueldo de 310 mil pesos mensuales -cifra que apenas alcanza para adquirir el 75% de la canasta básica- no es posible vivir.

México tiene que buscar las mejoras jurídicas y sociales que sin duda reclaman los trabajadores. Ante todo es preciso - que los desvalidos no sigan siendo quienes tengan que aportar el mayor sacrificio para un progreso que no los beneficiara.

CONCLUSIONES

1. La emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos responde, básicamente, a factores económicos, tanto de Estados Unidos como de México.
2. Empresas competitivas menores norteamericanas demandan mano de obra mexicana, a tal grado que dependen de ella para su sobrevivencia, porque se trata de mano de obra barata que representa abaratamiento de los costos de producción.
3. Apesar de que en Estados Unidos los trabajadores mexicanos reciben sueldos inferiores a los que por el mismo trabajo recibirían los norteamericanos, existen diferencias salariales con respecto a los sueldos percibidos en México.
4. Los indocumentados mexicanos no contribuyen a abaratar la mano de obra ni provocan desempleo entre los norteamericanos, tampoco son una carga para la economía de Estados Unidos; por el contrario éste tipo de mitos y su estatus

migratorio son el soporte para la violación de sus derechos humanos y laborales.

5. La legislación nacional e internacional, en su mayoría, está dirigida solamente a los trabajadores que parten a otro país cubriendo los requisitos migratorios.

6. Sin embargo no existen criterios sólidos en que se apoye un trato desigual a aquellos trabajadores que han violado la legislación migratoria, por ello cualquier diferenciación es susceptible de ser tachada de inconstitucional y contraria al derecho de igualdad ante la ley y debido proceso reconocidos por la Constitución de los Estados Unidos y por el Derecho Internacional.

7. Conforme a la Constitución de los Estados Unidos -- las disposiciones de Derecho Internacional forman parte de su legislación y los tratados que celebre son Ley Suprema de su país, por lo tanto la legislación interna debe ser acorde con los compromisos internacionales que ha contraído.

8. No se niega el derecho que Estados Unidos tiene para adoptar medidas tendientes a evitar el ingreso ilegal de trabajadores extranjeros a su territorio, no obstante el fenómeno migratorio involucra a más de un Estado, por lo que esta obligado a implicar en sus razonamientos todos

los elementos que conforman sus relaciones con México, por el bien de ambos países y la paz mundial.

9. La actual política migratoria de Estados Unidos resulta inútil, en principio porque son empleador y empleado, sin intervención del gobierno norteamericano ni mexicano, quienes fijan las relaciones laborales, y obviamente existen desventajas para negociar, por la prepotencia del empleador norteamericano frente a la impotencia del trabajador mexicano.

10. Los derechos de los indocumentados deben ser respetados por Estados Unidos, porque es claro que esta obligado a acatar las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración de los Derechos Humanos, que tienen como finalidad la protección de los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

11. Para México la emigración de mexicanos en busca de estímulos económicos representa una enorme pérdida de recursos humanos, desde campesinos hasta científicos, e implica un costo muy alto para nuestro país, porque se convierte en una transferencia de la economía mexicana a la norteamericana.

12. México debe integrar a su desarrollo económico alternativas

que ofrescan progreso con empleos remunerados que permitan vivir con dignidad.

13. En las actuales circunstancias las funciones consulares de protección, asesoría y defensa de los mexicanos que viven de su esfuerzo material o intelectual, se convierte en una obligación soberana.

14. A través de la participación consular, México debe presentarse con mayor firmeza dentro de las negociaciones bilaterales con Estados Unidos, exigiendo el cumplimiento de los acuerdos internacionales tendientes a evitar el abuso y la discriminación de que son objeto los trabajadores mexicanos en su territorio, independientemente de su calidad migratoria.

15. El fenómeno migratorio ha sido y seguira siendo un problema de carácter humanitario, por lo que debe darsele un enfoque internacional, buscando soluciones bilaterales y no continuar utilizando medidas unilaterales que resultan criminales.

BIBLIOGRAFIA

- ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Privado, 6a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1983.
- ARELLANO GARCIA, Carlos, Derecho Internacional Público, vol. I, México, Ed. Porrúa, S.A., 1983.
- BURGOA, IGNACIO, Derecho Constitucional Mexicano, 6a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1985.
- DIEZ, Juan y Canedo Ruis, La Migración Indocumentada de México a los Estados Unidos, México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales, Indocumentados, mitos y realidades, México, El Colegio de México, 1979.
- GAMIO, Manuel, El Inmigrante Mexicano. La historia de su vida, México, UNAM., 1969.
- GARCIA Y GRIEGO, Manuel y Mónica Vereá Campos, México y Estados Unidos frente a la migración de los indocumentados, México, Coordinación de humanidades Miguel Angel Porrúa, 1988
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, 36a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A. 1984.
- GARCIA MORENO, Victor Carlos, Análisis de algunos problemas fronterizos y bilaterales entre México y Estados Unidos, México, UNAM., 1982.
- JONES, Robert C., Los braceros mexicanos en los Estados Unidos durante el período belico, Washington, D.C., Union Panamericana, 1946.
- MOLINA, Cecilia, Práctica Consular Mexicana, México, Ed. Porrúa, S.A., 1978.
- MORALES, Patricia, Indocumentados mexicanos. Causas y razones de la migración laboral, 2a. ed., México, Ed. Grijalbo, S.A., 1989.
- Organización Internacional del Trabajo, Convenios y Recomendaciones adoptados por la Conferencia Internacional del Trabajo 1919-1966, Ginebra, 1966.

- OJEDA, Mario, Alcances y límites de la política exterior de México, El Colegio de México, 1976.
- OÑATE, Santiago, Los trabajadores migratorios frente a la justicia norteamericana, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1983.
- PEREZNIETO CASTRO, Leonel, Derecho Internacional Privado, 3a. ed., México, Ed. Harla, 1984.
- SEARA VAZQUEZ, Modesto, Derecho Internacional Público, 11a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1986.
- Secretaría de Gobernación, 1789-1989 Bicentenario de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, México, 1989.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, Memoria de actividades de Protección de mexicanos en el extranjero, México, 1980.
- SEPULVEDA, César, Dercho Internacional, 15a. ed., México, Ed. Porrúa, S.A., 1988.
- XILOTL RAMIREZ, Ramón, Derecho Consular Mexicano, México Ed. Porrúa, S.A., 1982.
- ZAMORA, Antonio, Digesto constitucional americano: compilación actualizada de los veintitres estatutos que rigen la existencia de las naciones que integran las Américas, Buenos Aires, Ed. Claridad, 1958.

OTRAS FUENTES

- ALCANTARA ESTEVEZ, Armando, "Primera lectura del dictamen sobre la iniciativa de reformas a la Ley General de Población", El Nacional, México, miércoles 27 de junio de 1990, vida pública, p.7.
- GARCIA Y GRIEGO, Manuel, "Orígenes y Supuestos de la Ley Simpson-Rodino de 1986", Foro Internacional 107, El Colegio de México, vol. XXVII, núm. 3, febrero-marzo de 1987.
- GONZALEZ GUTIERREZ, Carlos, "La inmigración", Foro Internacional 107, El colegio de México, vol. XXVII, núm. 3, enero-marzo de 1987.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomos IV y V, México, Ed. Porrúa, S.A., 1985.

PUIG, Carlos, "Destino de México, con el Tratado de Libre Comercio: mano de obra barata y sede de maquiladoras", Proceso, México, núm. 745, 11 de febrero de 1991.

STRICKLAND, Bárbara K., "Síntesis del proyecto de Ley Simpson-Rodino", Foro Internacional 107, El Colegio de México, vol. XXVII, núm. 3, enero-marzo de 1987.

YRALA BURGOS, Fernando Alberto, "Los trabajadores indocumentados en la relación México-Norteamericana", Investigaciones Económicas, México, vol. XLI, núm. 162, octubre-diciembre de 1982.

LEGISLACION

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Ed. Porrúa, S.A., 1990

Diario Oficial de la Federación de 9 de octubre de 1942

Diario Oficial de la Federación de 8 de enero de 1982.

Diario Oficial de la Federación de 22 de julio de 1982.

Diario Oficial de la Federación de 17 de julio de 1990.

Ley Federal del Trabajo, México, Ed. Porrúa, S.A., 1990.

Ley General de Población, México, Ed. porrúa, S.A., 1986.

Ley Organica de la Administración Pública Federal, México, Colección Porrúa, Ed. porrúa, S.A., 1990.

Reglamento de la Ley General de Población, México, Ed. Porrúa, S.A., 1986.