



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA CONTRATACION LEGAL DE
TRABAJADORES AGRICOLAS MEXICANOS
EN ESTADOS UNIDOS
(1964 - 1990)

T E S I S

Que para obtener el Título de :

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P r e s e n t a :

Luis Gerardo Sánchez Maleno

México D.F.

Enero 1992

FALLA DE ORIGEN



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.

**LA CONTRATACION LEGAL DE TRABAJADORES AGRICOLAS
MEXICANOS EN ESTADOS UNIDOS
(1964-1990)**

	PAG.
INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
MARCO HISTORICO	7
1.1 Origen de la migración mexicana hacia Estados Unidos.	
1.2 El período de las dos guerras mundiales.	
1.3 Los Convenios de contratación de mano de obra agrícola mexicana (1946-1964).	
1.4 Inicio de las contrataciones con visas H-ii.	
CAPITULO II	
FUNCIONAMIENTO ACTUAL DEL PROGRAMA H-ii-A	
2.1 La legislación norteamericana	29
2.1.1. Conceptos básicos	29
2.1.2 Requisitos para la certificación ...	32
2.1.3 Funcionamiento del programa	34
2.2 La legislación mexicana	39
2.2.1 Constitución política de los EUM.....	39
2.2.2 Ley Federal del Trabajo	40
2.2.3 Ley General de Población	42
2.2.4 Reglamento de la Ley General de Población	44
2.2.5 Ley Orgánica del SEM	47
2.2.6 Reglamento de la Ley Orgánica del SEM	47
2.2.7 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	48

CAPITULO III
LA POSICION DEL GOBIERNO MEXICANO ANTE LOS
TRABAJADORES H-II-A.

3.1	Problemas en la contratación	51
3.1.1	Reclutamiento clandestino	52
3.1.2	Control sobre el flujo de trabajadores	53
3.1.3	Actualización de la legislación mexicana	56
3.1.4	Uso de H-ii-a como esquirolas	59
3.2	Elementos de definición de la posición de México	60
3.3	Perspectivas del Programa H-ii-a	76
	CONCLUSIONES	80
	NOTAS	87
	BIBLIOGRAFIA	89

I N T R O D U C C I O N

En el complejo cuadro que conforman las relaciones México-Estados Unidos, la cuestión de los trabajadores migratorios ha sido un elemento que ha generado innumerables incidentes, presiones y situaciones conflictivas entre ambos países. Esta problemática se ve agudizada porque al interior de Estados Unidos conviven grupos con distintas perspectivas del problema y con intereses opuestos.

Sabemos que la migración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos obedece, por una parte, a la existencia de un mercado laboral que requiere de mano de obra barata para su propio desarrollo económico, en especial para su gran mercado agrícola, y, por otro lado, a la existencia de una fuerza laboral que necesita de éste. Sin embargo, la visión que el gobierno norteamericano tiene del fenómeno migratorio es totalmente distinta, ya que para éste el problema se sitúa en el ámbito migratorio y no laboral y, por tanto, su solución es de carácter estrictamente unilateral.

Esta situación no se refleja únicamente en lo relacionado a trabajadores indocumentados sino también en el caso de trabajadores que emigran legalmente; en la práctica de programas que tienen una base legal y autorizan el acceso

temporal de nacionales de otros estados al mercado de trabajo norteamericano.

Dentro de este contexto general es donde se ubica la contratación temporal de trabajadores mexicanos en los Estados Unidos, con amparo en las visas H-ii-a, que estipula la Ley de Inmigración y Naturalización estadounidense de 1952, cuyo origen, marco legal de funcionamiento y actual desenvolvimiento, es casi desconocido en nuestro país.

Por ello, es importante el estudio de este tipo de contrataciones que contempla un flujo de trabajadores que aportan su mano de obra a la economía norteamericana bajo reglas y mecanismos establecidos por el gobierno estadounidense, y cuya participación dentro del mercado laboral de Estados Unidos no ha sido analizada, no obstante que representan un tipo "suí generis" de trabajadores mexicanos en aquel país. Además, es interesante observar que a pesar de contar con una contratación legal, sus derechos laborales no son respetados en muchos casos (tal como sucede con los trabajadores indocumentados), sin que exista una preocupación palpable del gobierno mexicano por defender éstos; es decir, bajo el velo de la legalidad se esconde una actitud discriminatoria contra estos trabajadores que, hasta el momento, no ha sido objeto de una mejor y más organizada protección consular.

Es necesario que se difunda su proceso de contratación a fin de que los propios interesados conozcan de sus derechos y obligaciones laborales y, de esta forma, puedan recurrir a las autoridades mexicanas cuando alguno o algunos de éstos no sean respetados. Su estudio permitirá sensibilizar a las autoridades mexicanas sobre este fenómeno migratorio en particular, que no obstante no constituye un flujo cuantitativamente grande, si representa otro flujo de fuerza de trabajo mexicana hacia el exterior, que lejos de constituir una alternativa real para los trabajadores mexicanos que desean incorporarse al mercado de laboral de Estados Unidos, constituye otra faceta de su explotación en aquel país.

Asimismo, vale la pena señalar que este fenómeno se erige como otra forma de atracción para que la mano de obra mexicana emigre hacia Estados Unidos, lo cual incrementará el flujo migratorio de nuestros trabajadores, pese a las medidas restrictivas puestas en marcha por el gobierno norteamericano.

Efectivamente el marco jurídico norteamericano que se aplica concretamente a la inmigración de trabajadores extranjeros se ha tornado cada vez más estricto. Las crecientes actividades de su patrulla fronteriza y del Servicio de Inmigración y Naturalización, aunadas a las fuertes sanciones civiles y penales impuestas a los empleadores que a sabiendas contraten o utilicen los servicios de trabajadores indocumentados, han motivado que cierto número de granjeros

estadounidenses busquen cubrir sus requerimientos de mano de obra por medio de la contratación de trabajadores extranjeros temporales, con base en las disposiciones previstas en la Ley de Inmigración y Naturalización.

La reforma Simpson-Rodino, formalmente conocida como la Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 (IRCA) estableció que los agricultores podrán emplear a trabajadores agrícolas extranjeros que, aunque se encuentren residiendo en el país como indocumentados, quedaran regularizados o legalizados en virtud de hacerse acreedores a una amnistía permanente o parcial bajo los programas SAW (Seasonal Agricultural Workers) o RAW (Replenishment Agricultural Workers); tanto como a aquellos que encontrándose fuera de los Estados Unidos, les sea autorizada su internación por el Departamento de Trabajo y, subsecuentemente, por el Servicio de Inmigración y Naturalización bajo otros programas especiales.

Por otro lado, es necesario aclarar que esta forma de resolver por parte del Gobierno norteamericano su escasez de mano de obra, se lleva a cabo la mayor parte de las veces, pasando por alto lo que indica la legislación laboral y migratoria de nuestro país, respecto a la contratación de los nacionales para prestar sus servicios en el extranjero.

En este contexto, es indispensable que el Gobierno mexicano fortalezca su política de defensa de los derechos de

sus nacionales en Estados Unidos, vigilando que se cumplan rigurosamente las disposiciones que se establecieron para tal efecto. Es preciso que la actual administración elabore directrices operativas que agilicen los mecanismos existentes para la selección, reclutamiento y envío de trabajadores mexicanos al extranjero. Logrando con lo anterior una mejor y más efectiva coordinación entre las autoridades competentes y, por lo tanto, la total protección de los intereses de los trabajadores mexicanos, de los empleadores norteamericanos y de la nación en general.

Constituye por lo tanto el propósito de este documento el presentar, en primer término, los antecedentes históricos de la migración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos desde fines del siglo pasado, durante el transcurso de las dos guerras mundiales y a "grosso modo" el desarrollo de los programas de contratación de trabajadores agrícolas mexicanos durante el período de 1942 a 1964, fecha en la que se dan por terminados los acuerdos bilaterales, surgiendo como una de las alternativas para obtener la mano de obra barata que requerían los empleadores norteamericanos, los así llamados "trabajadores H-2". Con ello podremos tener una visión en conjunto de cuándo y cómo surge la figura de los trabajadores H-2 y cuáles son los fines que persigue el gobierno norteamericano con este tipo de contrataciones.

En base a lo anterior, en el segundo capítulo se detallará el funcionamiento del Programa de visas H-ii-a y el proceso para solicitar la contratación en Estados Unidos de mano de obra agrícola extranjera, al amparo de este tipo de visas. Asimismo, se presentará el marco jurídico mexicano aplicable a los trabajadores migratorios, haciendo mención a las normas jurídicas de mayor relevancia. Ello con el objeto de establecer básicamente las prerrogativas y obligaciones de los trabajadores así contratados que permitan definir si éstas son respetadas en la actualidad por las autoridades y empleadores norteamericanos.

En el último capítulo se efectuarán algunas reflexiones o comentarios sobre algunos de los problemas detectados en este tipo de contrataciones, que a su vez, evidencia la carencia de una política migratoria laboral a este respecto en nuestro país.

Finalmente, se analizará la posición del gobierno mexicano con respecto a estos trabajadores; la necesidad de una coordinación de las dependencias del Ejecutivo Federal con competencia en la materia (Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores y de Trabajo y Previsión Social), que permita la definición y determinación de acciones que sean necesarias adoptar para la solución de este problema, y se tratará de identificar una de solución al problema.

C A P I T U L O P R I M E R O
M A R C O H I S T O R I C O

Si bien los grandes movimientos migratorios se han presentado a través de toda la historia de la humanidad, las migraciones de mano de obra se encuentran estrechamente vinculadas al desarrollo económico de los países.

El fenómeno de la emigración de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos no escapa de este planteamiento general, que tiene también como origen el desigual desarrollo económico en ambos países.

Si bien para algunos autores la emigración de mexicanos a Estados Unidos inició después de que éste arrebatara a México parte de su territorio, sin embargo, la primera gran afluencia de trabajadores mexicanos hacia aquel país la podemos situar a finales del siglo XIX cuando la expansión económica en el suroeste norteamericano hizo necesario contar con una fuerza de trabajo que apoyara el desarrollo de dicha zona, inicialmente en la construcción y mantenimiento de los ferrocarriles y, después, en la ejecución de labores más arduas en los sectores agrícola y minero.

La Revolución Mexicana iniciada en 1910, aunado al posterior inicio de la Primera Guerra Mundial, generaron un gran incremento de la emigración de mexicanos como respuesta lógica y necesaria a la enorme demanda de mano de obra barata y reemplazable, por parte de la economía agrícola estadounidense, que había sido casi abandonada en favor de una industria pesada que requería elevar sus niveles de producción, y por la incorporación al ejército de cerca de un millón de norteamericanos, lo que dejó vacante varios cientos de miles de empleos(2).

"Fue entonces cuando el sistema económico norteamericano descubrió que la mano de obra que requería estaba justo al sur de su frontera. Contaba a su favor la vecindad geográfica que hacía fácil el acceso de trabajadores migratorios y limitaba la posibilidad de que se establecieran en el país, además de que, llegado el caso, también facilitaba su expulsión(3).

Como es de suponerse, este flujo inicial de trabajadores mexicanos careció absolutamente de control por parte de ambos países; se llevó a cabo bajo los términos fijados generalmente por los empleadores que deseaban garantizarse un adecuado suministro de mano de obra, sin contrato alguno que asegurara las condiciones de trabajo de los trabajadores, en un sector que está sujeto a grandes

fluctuaciones en cuanto a su demanda debido a su propia naturaleza.

Asimismo la contratación de mano de obra migratoria mexicana que apoyara el esfuerzo bélico desarrollado desde 1917 fue auspiciado en forma constante por el propio gobierno norteamericano, a través de los Departamentos de Agricultura y de Trabajo. En 1918 un escrito dirigido a este último departamento señalaba: "Necesitamos toda la fuerza de trabajo que podamos conseguir y la necesitamos desesperadamente, tanto hoy como en los años venideros"(4).

Este tipo de demandas fueron las que en gran medida propiciaron que en 1917 se creara en Estados Unidos lo que fue el Primer Programa de Trabajadores Temporales, que empezó a funcionar pocos meses después de que fuera decretada la Ley de Inmigración norteamericana en ese mismo año, como "respuesta a las fuertes presiones de los grandes empleadores agrícolas del suroeste quienes buscaban mantener una fuerza de trabajo barata; y aunque inicialmente fue descrito como un programa agrícola temporal, más tarde fue extendido para permitir a algunos trabajadores mexicanos ser empleados en labores no agrícolas"(5).

Particularmente justificado por ser parte importante del esfuerzo bélico, el programa fue concluido en 1922 por la presión de organizaciones laborales que argumentaban que éste

afectaba el bienestar económico de los trabajadores locales, así como por el hecho de que para gran parte de la población no existía realmente una escasez de mano de obra sino sólo empleadores voraces que querían asegurarse ganancias económicas de trabajadores baratos y dóciles(6).

Dentro de este primer programa encontramos algunas de las características más importantes que se presentarán con posterioridad en este tipo de programas, a saber: constituyó un programa de contratación unilateral auspiciado por el gobierno norteamericano; estuvo enfocado específicamente a proporcionar mano de obra para el sector agrícola; y, como consecuencia del primero, se originó una constante violación de los derechos laborales de los trabajadores así contratados, al no existir una participación directa del gobierno mexicano, que hubiese permitido instrumentar un programa de protección a los intereses de sus nacionales.

Cabe señalar que durante la vigencia de este programa, cerca de 76 mil trabajadores mexicanos fueron admitidos a Estados Unidos, una mitad de los cuales retornaron eventualmente a nuestro país, ya que pese a que se desarrolló una intensa campaña de deportación, sin embargo su emigración no se restringió formalmente porque era evidente la necesidad de esa mano de obra.

Este hecho se manifestó en un incremento del flujo de trabajadores mexicanos en busca de alguna contratación en aquel país. Como resulta lógico suponer, gran parte de éstos sólo engrosó aún más las filas de trabajadores indocumentados, a tal grado que para el período comprendido entre 1920-1921, el número de mexicanos deportados ascendió a más de 100 mil.

Esta situación permaneció así hasta 1929 cuando las condiciones económicas en Estados Unidos, la depresión económica y el desempleo masivo de obreros norteamericanos que ésta generó, fomentaron la formación de una conciencia política sindical que favoreció el hecho de que la inmigración fuera considerada como un asunto de seguridad interna. Esto generó una virulenta campaña en contra de los trabajadores mexicanos, lo que en cierta forma inició la costumbre de culpar cíclicamente al trabajador inmigrante, sobre todo mexicano, del desempleo en Estados Unidos(7), -fenómeno que Jorge Bustamante define como la función de "chivo expiatorio".

Este flujo de trabajadores deportados no tuvo afortunadamente graves consecuencias para nuestro país porque coincidió con un período de la historia mexicana en que tuvo gran auge el reparto agrario, lo que permitió asimilar a los mexicanos que fueron deportados, así como arraigar al campesinado interno.

La emigración durante este período se vio pues reducida a su mínima expresión hasta 1939, cuando se presentan simultáneamente dos factores que generan un nuevo flujo: la participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial, que llevó a un gran número de trabajadores agrícolas norteamericanos al sector de la industria pesada, por ser éste el que tradicionalmente ha tenido los salarios más remunerados; y el fin de la reforma agraria llevada a cabo por el gobierno de Lázaro Cárdenas, aunado al inicio del proceso de desarrollo industrial promovido por Avila Camacho, que buscó aprovechar la oportunidad que representaba el conflicto bélico mundial para fortalecer el desarrollo de la industria nacional, en detrimento del sector agrícola.

A fin de regular este nuevo flujo de mano de obra, México y Estados Unidos negociaron un tratado en 1942, en vigor el 4 de agosto de ese mismo año, por medio del cual se permitió la entrada a ese país de trabajadores agrícolas mexicanos, bajo contrato directo con los empleadores, aunque garantizado por el gobierno norteamericano.

De este primer acuerdo para reglamentar la contratación temporal de trabajadores agrícolas mexicanos, nuestro país obtuvo garantías que no habían sido otorgadas en el programa de trabajadores huéspedes de 1917 -debido al carácter unilateral que tuvo éste-:

Estas garantías son resumidas en el Reporte Global de 1950 del Comité Judicial sobre Sistemas de Inmigración y Naturalización del Senado de los Estados Unidos de la siguiente forma:

"Estos acuerdos internacionales previeron generalmente que: 1) tales trabajadores estarían exentos de trabajos selectivos como el militar; 2) quedaban exentos de comprobar que sabían leer y escribir, el pago de su capacitación y otros cargos derivados de su admisión a Estados Unidos; 3) disfrutarían de transporte de ida y vuelta, alimentación, hospedaje y pago de su repatriación, de acuerdo al artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo mexicana; 4) las horas de trabajo y los salarios serían establecidos conforme a los percibidos por los trabajadores locales en las regiones de destino, además de que se establecía un límite mínimo; 5) el gobierno mexicano determinaría el número y tipo de trabajadores que podrían abandonar nuestro país sin afectar adversamente nuestra economía; y, 6) no serían utilizados para desplazar a otros trabajadores ni para abatir los salarios previamente establecidos". (7)

No obstante, es necesario resaltar que para solicitar la entrada de trabajadores a Estados Unidos era necesaria la certificación del Servicio de Empleo norteamericano, es decir, continuaba manteniendo en esencia un carácter unilateral.

Sobre la participación consular mexicana, la Secretaría de Relaciones Exteriores recomendó a los Cónsules mexicanos en aquel país, extremaran las medidas de protección de los intereses de los trabajadores mexicanos en todas las cuestiones en que fueran afectados éstos dentro de sus jurisdicciones correspondientes. Ello se reforzó con la firma de un Convenio Consular entre los dos países el 12 de agosto de 1942(9), el cual contiene un apartado especial sobre la vigilancia y cumplimiento de los derechos que puedan ser fundados en tratado o de otra manera.

A pesar de la existencia de este marco legal, desafortunadamente la acción consular mexicana no pudo llevar a cabo una efectiva política de protección, tanto por la falta de recursos materiales y humanos que permitieran cumplir con un programa de visitas de reconocimiento a las zonas de trabajo, así como por la carencia de una adecuada política de protección.

El 23 de abril de 1943 se negoció otro acuerdo entre ambos países para reglamentar la contratación de trabajadores no-agrícolas, tal como se había previsto en el acuerdo de 1942, donde se señaló que "queda entendido que al tratarse de la salida de otros trabajadores mexicanos, no-agrícolas, prevalecen en los arreglos que lleven a cabo las dependencias de los respectivos gobiernos, los mismos principios

fundamentales que se han aplicado aquí a la salida de trabajadores del campo"(10).

En 1948 se llegó a la firma de un nuevo convenio para contratar nuevamente a trabajadores mexicanos, mismo que contiene algunas diferencias importantes con respecto a los anteriores acuerdos: los contratos se celebrarían directamente entre el empleador y el trabajador, con la intervención de los dos gobiernos únicamente en lo que concierne al cumplimiento de los términos especificados en los mismos; y, en contraste al establecido durante el período bélico, el empleador pagaría todos los gastos de reclutamiento de los trabajadores mexicanos, previa certificación de la escasez de mano de obra por parte del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

Es conveniente señalar que desde el inicio de estas contrataciones, el gobierno mexicano manifestó constantemente su preocupación acerca del flujo de trabajadores mexicanos que ingresaban a Estados Unidos sin documentos, con la esperanza de obtener un empleo; situación que ya empezaba a constituir un problema en la relación bilateral.

De esta forma, dentro de la cláusula 2 del Acuerdo para contratar trabajadores mexicanos que se celebra en agosto de 1949, al reconocerse que el tráfico ilegal de trabajadores es un elemento perturbador para la ejecución efectiva de un acuerdo para la contratación de trabajadores agrícolas, el

gobierno norteamericano se compromete a proporcionar periódicamente al de México, estadísticas relativas al número de trabajadores mexicanos que hubieran sido encontrados residiendo en los Estados Unidos.

Para 1950, pese al gran número de trabajadores contratados (hablamos de 112, 756 trabajadores, de los cuales 105,000 eran mexicanos, el Subcomité Especial Judicial del senado norteamericano para el estudio de la naturalización y la inmigración, encontró que el "aprovisionamiento de mano de obra agrícola en los Estados Unidos, particularmente en los estados del suroeste, requería complementarse", para lo cual elaboró la siguiente recomendación: "deberían elaborarse disposiciones en la legislación permanente que autorice la admisión temporal de mano de obra agrícola dentro de una clasificación de no-inmigrantes, cuando no exista disponible mano de obra análoga en este país. La decisión de importar dicha fuerza de trabajo en cualquier instancia particular, deberá ser tomada por el Comisionado de Inmigración y Naturalización, a solicitud del empleador interesado antes de la importación y después de una completa investigación de los hechos y de consultas con las agencias apropiadas(11).

Sin embargo, el acceso de la fuerza de trabajo agrícola mexicana fue autorizada bajo la Ley Pública 78 de 1951, que después de sucesivas enmiendas fue extendida hasta el 31 de diciembre de 1964, con lo cual el Gobierno

norteamericano dio por concluido oficialmente el Programa de contratación de trabajadores agrícolas temporales mexicanos, mejor conocido como Programa de Braceros.

La Ley Pública 78 además de que reconocía la necesidad de incrementar la producción agrícola a través de la contratación de un mayor número de trabajadores mexicanos, establecía un procedimiento para reclutar y transportar a dichos trabajadores, así como señalaba ciertas restricciones:

Ningún trabajador reclutado podía ser sujeto a ser empleado en cualquier área, a menos que el Departamento del Trabajo determinara y certificara que: 1) no existían suficientes trabajadores locales disponibles y calificados para el tiempo y lugar para el cual dichos trabajadores fueran a ser empleados; 2) el empleo de éstos no afectaba adversamente las condiciones de trabajo y de salario de los trabajadores locales similarmente empleados; 3) esfuerzos razonables para contratar trabajadores locales para dicho empleo y por dicho salario habían sido efectuados; 4) el promedio de horas de trabajo eran comparables a aquellos ofrecidos a los trabajadores extranjeros(12).

Si bien fue esta ley la que estableció las normas para la contratación de trabajadores agrícolas extranjeros, en realidad sirvió únicamente para contratar a trabajadores agrícolas mexicanos, dada la entrada masiva de los mismos; lo

cual propició que dicho ordenamiento sirviera de apoyo en la renovación de los acuerdos de contratación de mano.

De hecho, la Ley de Inmigración y Naturalización de 1952, que expresa los esfuerzos legislativos para el control de la inmigración en ese país, amplió esta característica al contemplar la contratación de trabajadores extranjeros en labores no-agrícolas, estableció una nueva categoría dentro de la clasificación de los no-inmigrantes, la cual quedaría definida en la sección 101 (a) (15) (H) como sigue:

"Un extranjero con residencia en un país extranjero el cual no tenga intención de abandonar... (ii) que ingresa temporalmente a los Estados Unidos para desempeñar servicios o trabajos temporales, si personas desempleadas capaces de desarrollar dicho servicio o trabajo no pueden ser localizadas en este país..."

Esta ley también especificaba que el suministro de trabajadores con visas h-ii sería administrado por el Procurador General de Justicia en consulta con el Departamento del Trabajo y el de Inmigración y Naturalización (agencias competentes del gobierno norteamericano) bajo la sección 214(c), a solicitud del empleador que deseara realizar la contratación, la cual debería ser realizada después de que la visa respectiva hubiera sido expedida.

De acuerdo al informe presentado por el Senado sobre Sistemas de Inmigración y Naturalización en 1950, el propósito de las secciones 101 y 214 fue el de proporcionar al Procurador General de Justicia la facultad de admitir temporalmente a trabajadores extranjeros, en la industria, agricultura o cualquier otro sector, con el fin de solventar la escasez de mano de obra que existiera o pudiera existir en algunos sectores productivos de la economía norteamericana, sobre todo en períodos de intensa producción.

Ello fue particularmente cierto durante la Guerra de Corea en 1953, cuando la actividad bélica generó una gran demanda de mano de obra en ciertos sectores de la economía norteamericana, tal como había sucedido en el período de la Segunda Guerra Mundial.

Disposiciones publicadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización del Departamento del Trabajo de no disponibilidad de trabajadores H-2, siguiendo así el modelo establecido durante el período inicial de los programas de trabajadores extranjeros temporales. Sin embargo, las certificaciones del Departamento del Trabajo en el caso de trabajadores H-ii tienen solamente un carácter consultivo ya que éstas pueden ser invalidadas por el Departamento de Justicia, el cual tiene la autoridad final.

Las disposiciones de la Ley de Inmigración y Naturalización sobre visas H-ii difieren a este respecto de aquellas que dirigían el Programa Bracero que se explicó anteriormente, en el cual el Departamento de Trabajo desempeñaba un papel decisivo en cuanto a la definición del número de trabajadores mexicanos que podían ser contratados. Esta diferencia fue definida por el representante del Departamento de Trabajo durante las audiencias en 1963 como sigue:

"En todos los programas de fuerza de trabajo extranjera tenemos la responsabilidad de certificar tanto las necesidades como las condiciones de empleo. En otras palabras, certificamos que las condiciones de empleo de los trabajadores temporales no afectan adversamente a los trabajadores locales similarmente empleados. En el programa mexicano, tenemos también la responsabilidad de llevar a cabo el acuerdo internacional y el contrato de trabajo promedio. Esto significa que tenemos la completa responsabilidad..."

En los otros programas de trabajadores extranjeros, nuestra única responsabilidad es la certificación de la necesidad de estos trabajadores y que no afectarán adversamente a los locales. La responsabilidad del cumplimiento de esos contratos cae entonces dentro del alcance del Servicio de Inmigración y Naturalización"(13)

Es importante mencionar que en 1954, el Gobierno de México manifestaba rechazo a la renovación de los convenios de trabajadores, con base en disposiciones de la Ley General de Población; sin embargo, esta disposición legal fue rebasada por el creciente flujo de trabajadores mexicanos. Paralelamente el gobierno norteamericano fomentaba la contratación unilateral de trabajadores mexicanos a lo largo de la frontera, básicamente en Calexico, San Diego y San Ysidro, California, donde se legalizaba su situación migratoria y eran distribuidos a las zonas de trabajo en que eran requeridos. Tal situación llevó inclusive a la promulgación de la Ley Pública 309, el 16 de marzo de ese mismo año, a efecto de que los empleadores tuvieran el apoyo legal necesario para proseguir con estas contrataciones unilaterales. Sin embargo, el entonces presidente norteamericano no efectuó la ratificación correspondiente debido a la decisión de ambos gobiernos de continuar con el Programa de Braceros.

A partir de esta fecha los convenios de trabajadores fueron renovados anualmente hasta 1964, cuando Estados Unidos efectuó cambios en su política migratoria por medio de la promulgación de algunas enmiendas a la Ley de Inmigración y Naturalización de 1952, el 3 de octubre de 1965: las cuotas por origen nacional fueron abolidas; por primera vez los límites numéricos fueron abolidos a nivel del hemisferio occidental; y el programa de braceros de dos décadas de movimiento laboral temporal a gran escala, fue unilateralmente concluido.

Cabe señalar que el carácter de estas enmiendas fue básicamente de índole política, ya que su objetivo era el de "proteger" al mercado laboral norteamericano de la "competencia" resultante de la inmigración. Hay que recordar que la inmigración de trabajadores extranjeros, sobre todo la de mexicanos, siempre ha sido responsabilizada del aumento de la tasa de desempleo en los Estados Unidos, en especial en periodos en que la actividad económica en general tiene índices de crecimiento negativos o reducidos.(14)

Esta función fue expresada por un representante del Departamento de Trabajo de la siguiente forma: "En la ley de 1952 el extranjero podía entrar a menos que el Departamento del Trabajo cerrara la puerta. Bajo el estatuto de 1965, la puerta esta cerrada al extranjero a menos que éste la abra"(15).

Ello es expresión de la percepción que el Gobierno norteamericano ha tenido del flujo migratorio mexicano hacia Estados Unidos, que está enmarcado en el ámbito político-migratorio más que en el estrictamente laboral, es decir, en un flujo que obedece a la existencia de una demanda y una oferta de mano de obra permanente.

Precisamente por esta misma razón, los trabajadores mexicanos continuaron ingresando a Estados Unidos entre 1966 y 1967, conforme a un acuerdo establecido directamente por el

gobierno de México con los granjeros norteamericanos, especialmente para satisfacer la demanda de fuerza de trabajo por parte de los agricultores de California y Arizona.

Las respuestas de los empleadores norteamericanos a la conclusión del Programa de Braceros en 1964 varió enormemente, dependiendo de la actividad: algunas cosechas que dependían de los braceros desaparecieron; algunos agricultores substituyeron a los inmigrantes legales por trabajadores locales; otros utilizaron las disposiciones H-ii para contratar temporalmente trabajadores extranjeros; otros organizaron y disminuyeron sus actividades laborales; y un gran número de actividades agrícolas llegaron a ser dependientes de trabajadores indocumentados(16).

Así, de alguna manera los empleadores fomentaron el "problema" de la migración laboral indocumentada desde 1964, como solución al problema de la escasez de trabajadores contratados después de ese año.(17)

De esta forma, la sección H-ii se estableció como el único medio legal para la contratación temporal de trabajadores extranjeros en los Estados Unidos, razón por la cual empezó a ser utilizada como una alternativa de contratación de mano de obra por parte de los empleadores norteamericanos.

Esto confirma el hecho de que las políticas migratorias estadounidenses no estuvieron vinculadas al problema estructural de la demanda de mano de obra, sino como decisiones estrictamente políticas.

A diferencia de los Programas de Braceros que tuvieron un carácter bilateral, el sistema de contratación de trabajadores mexicanos con visas H-ii está caracterizado por ser totalmente unilateral; ello hace a los trabajadores así contratados particularmente vulnerables en cuanto al respeto de sus derechos laborales.

Por esta razón y por el hecho de que para las autoridades mexicanas el término de dichos programas representaba el cierre de la "válvula de escape", la postura oficial mexicana después de 1964 "se centró en la necesidad de negociar un nuevo acuerdo similar al terminado unilateralmente por los Estados Unidos. Esta parecía entonces no sólo la mejor manera de participar en el manejo del flujo, sino también la manera más segura de alcanzar los dos objetivos de política básicos...:mantener los flujos y proteger a los emigrantes"(18).

No obstante, los trabajadores mexicanos continuaron emigrando hacia los Estados Unidos, aunque ahora no documentados; esta situación generó nuevos retos para México, al interior se enfrentó con la creciente demanda de empleos

(entre otras cosas puso en marcha el Programa de Industrialización Fronteriza), y, al exterior, tuvo el reto de atender las necesidad de protección que demandaban nuestros connacionales que habían logrado cruzar la frontera.

Por supuesto, esto motivó que no se diera la atención necesaria a la situación de los trabajadores mexicanos que eran contratados con visas H-ii; lo cual resulta hasta cierto punto lógico si consideramos que para nuestras autoridades el número de estos trabajadores resultaba poco significativo si se comparaba con el flujo de emigrantes indocumentados, así como el hecho de que su carácter legal les "garantizaba" derechos laborales no proporcionados a los trabajadores indocumentados.

Lo anterior no evitó que las contrataciones de este tipo de trabajadores, que se realizaba ya en diferentes regiones de México, continuara realizándose en forma clandestina, por medio de enganchadores sin apego a la legislación mexicana correspondiente; al igual que fueran utilizados como esquirols en los incipientes movimientos de huelga de los otros trabajadores agrícolas mexicanos en los Estados Unidos, con la desventaja de que esta fuerza de trabajo no tiene movilidad laboral y, por tanto, resulta fácilmente controlable para los agricultores norteamericanos.

La postura del Gobierno de México se modificó en 1974 cuando el Presidente Luis Echeverría Álvarez se pronunció por

primera vez en contra de la renovación de convenios como la solución más conveniente para los trabajadores', y que "...con ello nunca se evitó en el pasado la emigración no documentada. La historia de estos convenios a partir de la Segunda Guerra Mundial nos demuestra que las cuotas, lejos de resolver el problema, lo incrementaron"(17).

Ello fue respuesta a la posibilidad planteada por el gobierno norteamericano en cuanto a la discusión de un nuevo convenio de braceros (lo cual fue interpretado como un intento por vincular el problema de la migración a otras áreas cruciales de la relación bilateral(18), y a la perspectiva mexicana de que el proyecto fronterizo de maquiladoras y el desarrollo petrolero frenara, en cierta forma, el flujo migratorio hacia los Estados Unidos.

No obstante, esta percepción no fue del todo real ya que el fenómeno migratorio continuo; ello propició que la acción de protección a estos trabajadores no fuera tan eficaz como se hubiera deseado.

En 1981 la administración norteamericana planteó la posibilidad de resolver casi en su totalidad el fenómeno migratorio, mediante un Programa de legalización y otro de Trabajadores Huéspedes, este ultimo contemplaba la autorización de hasta 500 mil visas H-ii a trabajadores mexicanos.

El gobierno de México mantuvo su postura de no negociar ningún acuerdo de legalización del flujo de trabajadores mexicanos indocumentados, que no resolvía en sí este fenómeno. Esta posición fue coherente con los resultados arrojados por la más ambiciosa investigación hecha hasta ese momento por las autoridades mexicanas para conocer en toda su complejidad el problema de la migración de mexicanos hacia los Estados Unidos (la llamada Encuesta Nacional de Emigración a la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos (ENEFNEU).

Asimismo se observó una etapa de definición de una política sustantiva de protección a nuestros connacionales, cuya resultado más evidente fue la creación de una estructura administrativa que llevara a cabo en forma exclusiva estas acciones de protección: la Dirección General de Protección en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

La labor de esta unidad la podemos definir de la siguiente forma: 1) consideró a la actividad de protección a nacionales en el extranjero como una labor sustantiva de nuestra política exterior; 2) diseñó una campaña de conscientización entre el cuerpo consular mexicano en Estados Unidos; 3) homogeneizó las actividades y acciones de protección; y, 4) conceptualizó la actividad de protección en tres ámbitos fundamentales: el laboral, el migratorio y el penal.

Esto trajo como resultado que en la década de los ochenta, se haya dado un aprovechamiento real de los recursos humanos y materiales para atender los problemas de los mexicanos en los Estados Unidos; e incluso para establecer mecanismos permanentes de consulta y negociación con el gobierno norteamericano, sobre todo en los aspectos relacionados con violencia fronteriza, problemas laborales y la calidad de la defensa penal de los mexicanos en las cárceles de los Estados Unidos.

Ello se refleja en la creación en 1987 del Grupo de Trabajo sobre Migración México-Estados Unidos, en cuyo sistema de trabajo se incluyó el Subgrupo A, que se encarga de analizar la legislación laboral mexicana para poder encontrar los instrumentos necesarios para el desarrollo de un futuro programa de trabajadores H-ii-a.

CAPITULO II
BASES JURIDICAS DEL
PROGRAMA H-II-A

2.1 LA LEGISLACION NORTEAMERICANA

2.1.1 Conceptos básicos

Las categorías de extranjero que contempla la Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos son: la de inmigrantes y la de no-inmigrantes.

Dentro de la primera se encuentran los extranjeros que, admitidos legalmente, pueden residir permanente en ese país con los mismos derechos otorgados a los ciudadanos norteamericanos (a excepción de votar y poder ser votado); aunque si lo desean, puede optar por la nacionalidad norteamericana después de 5 años de permanencia en los Estados Unidos.

De acuerdo con la sección 101 (a) (15) de dicho precepto jurídico, los inmigrantes son los extranjeros que no están comprendidos dentro de una de las siguientes clases de no-inmigrantes:

(A) Funcionarios diplomáticos o consulares u otros funcionarios y empleados, junto con sus familias, que han sido acreditados por un gobierno extranjero.

(B) El extranjero con residencia en otros país, que por negocios o por placer visita temporalmente los Estados Unidos.

(C) La persona autorizada a pasar en tránsito inmediato y continuo por Estados Unidos.

(D) El tripulante extranjero de un buque o aeronave que permanece temporalmente para partir ya sea en el mismo medio de transporte en que llegó u otro.

(E) El extranjero que es autorizado a entrar a Estados Unidos bajo y en cumplimiento a las disposiciones de un tratado de comercio y navegación con un estado extranjero del cual es nacional.

(F) El extranjero que ingresa temporalmente con el único propósito de seguir un curso en algún colegio, etc.

(G) Los miembros de la representación de un gobierno ante un organismo internacional.

(H) Aquellos extranjeros que teniendo su residencia en otro país, ingresan temporalmente para desarrollar alguna actividad.

(I) El representante de radio, prensa, cine u otro medio de comunicación extranjero.

(J) El estudiante, profesor, asistente de investigación, especialista o líder en un campo especializado del conocimiento que ingresa con el propósito de enseñar, instruir, investigar, consultar, recibir adiestramiento, etc.

(K) El extranjero que el año completo previo a su solicitud de admisión a E. U., ha sido continuación empleando por una firma o corporación, a fin de continuar prestado sus servicios al mismo empleador.

(M) El extranjero que desea seguir un curso completo de estudio en un establecimiento vocacional u otra institución reconocida de tipo no-académico.

De acuerdo a la clasificación anterior, el uso de la fuerza de trabajo temporal extranjera en Estados Unidos es regida por la fracción (H), dentro de la cual se establece la clasificación H-ii, que:

(H) (II) Se refiere al extranjero que ingresa temporalmente a los Estados Unidos:

(a) "...para desempeñar trabajos o servicios agrícolas... o;

(b) "...para desempeñar trabajos o servicios...

...siempre y cuando personas sin empleo capaces de desempeñar dicho servicio o trabajo no puedan ser encontradas en el país".

Ahora bien, la sección (214) (c) de la propia Ley señala que en cualquier caso, el ingreso de un extranjero bajo la sección (101)(A)(15)(H) debe ser autorizada por el Procurador General de Justicia, previa consulta a las dependencias gubernamentales apropiadas (Departamento del Trabajo y Departamento de Agricultura) y solicitud del empleador, la cual deberá estar hecha y aprobada antes que la visa sea autorizada.

2.1.2. Requisitos para la certificación

Para obtener una certificación laboral, los trabajos a desempeñar deben ser tareas específicas, las que deberán ser descritas con detalle en la solicitud del empleador. El trabajador H-ii-a puede laborar únicamente en aquella actividad y para el empleador para el cual fue autorizada su entrada a los Estados Unidos.

La duración máxima de la certificación laboral es normalmente de 11 meses, dependiendo de la temporada agrícola para la cual fue aceptado el trabajador, el cual puede ser

readmitido cada año si el empleador así lo solicita y le es otorgada una nueva certificación.

Los trabajadores H-ii-a son admitidos por periodos específicos de tiempo (de hecho las fechas de inicio y conclusión deben ser precisadas previamente). Los trabajadores firman un contrato de trabajo que les garantiza su empleo por la primera semana de trabajo y un total de 75% de los días de trabajo especificados en el contrato.

De acuerdo a reglamentación de las autoridades laboral y de salud norteamericanas, los trabajadores así contratados deberán tener alojamiento sin costo alguno, así como todo lo necesario para asegurarse su alimentación (utensilios, etc.), o en su defecto, tres comidas al día por las que se les puede descontar una cantidad fija.

Asimismo, los trabajadores deberán contar sin costo alguno con las herramientas y el equipo necesario para desempeñar sus labores, así como con un seguro médico. El empleador deberá pagar o reembolsar a los trabajadores su transportación de ida cuando estos completen el 50% de su contrato y, la de regreso, cuando hayan cumplido la totalidad de éste.

Respecto a salarios, el empleador deberá pagar, al menos, la tarifa más alta prevaleciente en la ocupación y área

de empleo; el salario mínimo por hora establecida en la Fair Labor Standards Act (Ley laboral norteamericana); o una tasa del salario por efectos adversos establecidos por el Departamento de Trabajo.

No obstante, cuando el empleador justifique ante el Departamento de Trabajo su incapacidad para cumplir con las disposiciones antes señaladas, éste puede permitirle que proporcione los salarios, beneficios y condiciones de trabajo según la práctica que prevalezca en la ocupación y área de empleo.

2.1.3. Funcionamiento del programa

El empleador agrícola norteamericano que desee contratar mano de obra extranjera para trabajos temporales o estacionales debe efectuar una serie de trámites:

- 1) Debe solicitar al Departamento de Trabajo -por lo menos con 60 días de anticipación a la fecha en que serán requeridos los trabajadores-, una certificación laboral que señale que no existen suficientes trabajadores locales disponibles para el tiempo y lugar en que éstos deberán desempeñar la labor o servicios descritos en la solicitud; y que los términos y las condiciones de empleo bajo las cuales los extranjeros serán empleados, no afectarán adversamente las

condiciones de trabajo y el nivel salarial de los trabajadores locales contratados en áreas y trabajos similares.

Cuando el Departamento de Trabajo -a través de la Administración Regional de mano de obra- determine que la certificación no puede ser expedida debido a que la solicitud no reúne los requisitos referidos, el empleador será notificado dentro de los 7 días siguientes a la fecha de entrega de su solicitud.

Esta notificación debe incluir las razones por las que no se aprobó la certificación, aunque existe la posibilidad de presentar una nueva solicitud siempre y cuando la acepte el Departamento de Trabajo.

Si la solicitud fue aprobada, el Departamento de Trabajo debe expedir la certificación correspondiente a más tardar 20 días antes a la fecha de inicio de labores de los trabajadores, ya que de lo contrario, la autorización se dará por otorgada.

A pesar de que se haya autorizado al empleador la contratación de trabajadores con visas H-ii-a, éste deberá comprometerse a continuar efectuando esfuerzos , en coordinación con el Servicio de Empleo, para obtener trabajadores locales, con salarios y condiciones de trabajo similares a los que proporcione a los trabajadores extranjeros.

Dichos esfuerzos incluyen la utilización de trabajadores que viajen regularmente de su lugar de residencia al de empleo; la participación en programas especiales de reclutamiento juvenil; y el uso de otras medidas de reclutamiento que hayan producido o se espere produzcan resultados positivos.

2) Una vez que el Departamento de Trabajo haya aprobado la certificación laboral, el empleador deberá solicitar al Procurador General de Justicia, a través del Servicio de Inmigración y Naturalización, la expedición de la visa H-ii-a para cada uno de los trabajadores ya aceptados.

El Departamento del Trabajo podrá rechazar la solicitud del empleador si no cumple con los requisitos antes señalados o encuentra que:

1) Existe una huelga o un paro laboral que imposibilite dicha certificación;

2) El empleador ha violado algún término o condición de la certificación laboral, con respecto al empleo de trabajadores domésticos o no-inmigrantes, durante los dos años previos al empleo de trabajadores H-ii-a. (no obstante lo anterior, a ningún empleador le podrá ser negada la certificación por más de tres años).

3) El empleado no ha dado las garantías suficientes de que proporcionará, sin ningún costo, un seguro que cubra lesiones o enfermedades que sufran los trabajadores durante su empleo, siempre y cuando dichos empleos no estén cubiertos por la Ley de Compensación de los Trabajadores del Estado; o que no se les proporcione los beneficios que señala para empleos similares dicha ley.

4) El empleador no ha efectuado "esfuerzos positivos de reclutamiento" dentro de una región en la que el Departamento del Trabajo determina que existe un significativo número de trabajadores locales calificados, que podrían ser contratados para el trabajo, lugar y tiempo requeridos.

En cuanto al papel de las asociaciones agrícolas, es menester mencionar que la gran mayoría de los empleadores que solicitan trabajadores al amparo del Programa de visas H-ii-a, lo hacen a través de éstas lo que les proporciona ciertos beneficios y seguridades en cuanto a la obtención de este tipo de mano de obra.

La asociación puede llevar a cabo muchas de las tareas administrativas que conlleva el programa, tales como los trámites burocráticos, dirigir el reclutamiento de los trabajadores, coordinar su transportación, atender todos los asuntos que se deriven de su permanencia en el país, etc.

Ello se desprende de la autorización que otorga la ley para que asociaciones de productores agrícolas soliciten la contratación de extranjeros como trabajadores agrícolas temporales y de solicitar la certificación respectiva en nombre únicamente de sus asociados.

A diferencia de las solicitudes de trabajadores H-ii-a que efectúan empleadores a título personal (en la cual los trabajadores contratados no pueden ser transferidos a otros empleadores), las certificaciones otorgadas a una asociación pueden ser utilizadas por cualquiera de sus miembros, además de que los trabajadores pueden ser transferidos para desempeñar trabajos agrícolas para el resto de los asociados.

Por otra parte, si un miembro de la asociación comete algún acto que conlleve la negativa de la certificación para éste, ésta no se aplicará al resto de los asociados, a menos que el Departamento de Trabajo determine que la asociación o cualquier otro miembro participó también en el mismo acto.

De igual forma, si la asociación de agricultores es la que cometió el acto para que se niege la certificación, ésta no será extensiva para los miembros, los cuales podrían solicitar individualmente la certificación correspondiente.

2.2 LA LEGISLACION MEXICANA

La base legal para regular la contratación y salida de mano de obra mexicana al extranjero se encuentra en los siguientes ordenamientos jurídicos:

2.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Los preceptos constitucionales que guardan relación con la materia son los artículos 5, 11 y 123.

Art.5º. "A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos..."

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

Art. 123^o, Apdo.A, fracción XXVI: "Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la autoridad municipal competente y visado por el cónsul de la nación a donde 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".

En este sentido, en el caso de que las autoridades mexicanas controlaran el flujo de trabajadores H-li-a, el reclutamiento, selección y firma del contrato del trabajador se tendría que efectuar en nuestro país, ya que en la actualidad, esta situación sólo se da en los dos primeros aspectos.

2.2.2 Ley Federal del Trabajo.

En el artículo 25 se estipulan los requisitos generales para la contratación de trabajadores mexicanos; y, el artículo 28^o. señala las normas para la prestación de servicios de trabajadores mexicanos fuera de la República, tales como el de que los gastos de transporte, repatriación y alimentación del trabajador y su familia, serán por cuenta exclusiva del patrón; que el trabajador tendrá derecho a las prestaciones que las instituciones de seguridad y previsión social otorguen a los extranjeros en el país al que vaya a prestar sus servicios y a una vivienda decorosa e higiénica.

Asimismo, este precepto indica que el patrón señalará domicilio dentro de la República Mexicana para todos los efectos legales; que el escrito que contenga las condiciones de trabajo la cual determinará el monto de la fianza o del depósito que estime suficiente para garantizar las obligaciones contraídas; y, finalmente, que el contrato deberá ser visado por el Cónsul del país donde prestarán los servicios.

En relación con los artículos antes citados es necesario destacar el artículo 26, según el cual:

"La falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25, no priva al trabajador de los derechos que se deriven de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón la falta de esa formalidad".

La experiencia derivada de los Convenios de Braceros entre 1942 a 1964 y del Memorándum de Entendimiento con Canadá para el envío de trabajadores agrícolas mexicanos, actualmente en vigor,), se han seguido procedimientos establecidos por acuerdos bilateral que regula todo lo concerniente a las condiciones de empleo de los trabajadores que sean contratados.

Es obvio también que las cargas económicas para el empleador se amplía notablemente en estos artículos en cuanto a la contratación de trabajadores ya que se le obliga a pagar los gastos de transporte del trabajador, trasladado a su lugar

de origen, la alimentación del trabajador y de su familia y todos los que se originen por el paso de la frontera; que señale domicilio dentro de nuestro país para todos los efectos legales (lo que lo sometería a la jurisdicción de nuestro país); y, finalmente, se le obliga al pago de una fianza o de que constituya un depósito para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones.

2.2.3 Ley General de Población.

Las normas relativas a la emigración de trabajadores mexicanos las encontramos dentro del capítulo IV, artículo 76 al 80 inclusive, y en el capítulo VI, artículos 118 y 113:

Art. 76º: "Por lo que se refiere a la emigración, a la Secretaría de Gobernación corresponde:

II. Dictar medidas en colaboración con la Secretaría de Relaciones Exteriores, tendientes a la protección de los emigrantes mexicanos".

No obstante que el artículo 78 estipula requisitos adicionales de migración, tales como el de comprobación de que se cumple con los requisitos para entrar al país a donde uno se dirige, presentar la forma migratoria, no estar arraigado, etc., sin embargo, el artículo 79 impone un requisito extra cuando el emigrante es un trabajador mexicano: el que compruebe

que va contratado por una temporalidad obligatoria para el patrón o contratista y con un salario suficiente para satisfacer sus necesidades.

Esta disposición amplía lo estipulado en el art. 28 de la Ley Federal del Trabajo en cuanto a la verificación y aprobación de las condiciones laborales estipuladas en los contratos de los trabajadores mexicanos que vayan a laborar al extranjero, ya que además, en la segunda parte del art. 79 se desprende la obligación que el personal de migración tiene para verificar "las condiciones de trabajo por escrito, aprobadas por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje... y visadas por el Cónsul del país donde deban prestarse los servicios".

El artículo 80 señala que "El traslado en forma colectiva de los trabajadores mexicanos, deberá ser vigilado por personal de la Secretaría de Gobernación a efecto de hacer cumplir las leyes y reglamento respectivos".

La cuestión referente al problema del tráfico ilícito y clandestino de mano de obra migratoria mexicana hacia el extranjero, esta contemplado en el artículo 118, el cual estipula que "...Se impondrá pena de dos a diez años de prisión y multa de diez mil a cincuenta mil pesos a la persona que por cuenta propia o ajena pretenda llevar o lleve nacionales mexicanos para trabajar en el extranjero, sin autorización previa de la Secretaría de Gobernación..."

Sin embargo, el artículo 123 del mismo ordenamiento restringe el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público, a que exista una querrela que en cada caso formule la Secretaría de Gobernación.

2.2.4. Reglamento de la Ley General de Población.

Los preceptos aplicables en materia de migración de mano de obra son:

Art. 54º: "Para la atención de los asuntos de orden migratorio, el Servicio de Población se dividirá en la forma siguiente:

I. Interior, que comprende los servicios central, de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos con tránsito internacional;y,

II.- Exterior, integrado por los funcionarios del Gobierno Mexicano en el extranjero.

Artículo 55º: "Para la prestación de los servicios a que se refiere el artículo anterior, se fijan las siguientes facultades:

I.- Al Servicio Central:

a) La tramitación de todos los asuntos de carácter general en materia migratoria.

II.-A los servicios de puertos marítimos, fronterizos y aeropuertos...:

a) Vigilar que el tránsito migratorio se efectúe con arreglo a las disposiciones de la Ley y de este Reglamento.

b) Impedir que entren y salgan del país las personas que no hayan llenado los requisitos correspondientes.

III.- El Servicio Exterior tendrá a su cargo:

b) El auxilio a los emigrantes mexicanos en el extranjero.

d) El cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que emanen de la Secretaría en materia migratoria.

El artículo 71 repite nuevamente los requisitos que deben de cumplir los trabajadores mexicanos que salgan a laborar al extranjero pero agrega que tratándose de trabajadores contratados en forma colectiva, la salida podrá autorizarse con los documentos de identificación que la Secretaría les expida o de acuerdo con los instrumentos jurídicos internacionales que existan al respecto.

El Art. 134^o, fracción IV, expresa que: "Es de interés nacional evitar la emigración clandestina y para ello la Secretaría establecerá en las fronteras y litorales la

vigilancia que sea necesaria. Para este fin, las autoridades federales y locales estarán obligadas a prestarle la cooperación que requiera..."

El art. 135^o. se refiere a la emigración colectiva de trabajadores mexicanos y en tres fracciones expresa los lineamientos que se han de seguir, veamos:

I.- "Las agencias de contratación colectiva para la migración de trabajadores mexicanos sólo podrán establecerse en el país previa autorización de la Secretaría para su funcionamiento".

II.- "Cada trabajador deberá obtener de la Secretaría, tarjeta de identidad para salir del país, que se le expedirá en virtud de la autorización que corresponda de las autoridades competentes y previa comprobación de haberse satisfecho los requisitos señalados por los párrafos tercero y cuarto del artículo 45 y de haberse inscrito en el Registro Nacional de Población".

III.- "El traslado de los trabajadores mexicanos deberá efectuarse con intervención del personal de la Secretaría".

Art. 139^o: "La Secretaría de Gobernación, con el auxilio de la de Relaciones Exteriores, cuidará que los

trabajadores migratorios, aún los no documentados, reciban en el extranjero un trato ajustado a los derechos humanos y sociales que les permita conservar su patrimonio cultural y la posibilidad de su integración familiar".

2.2.5 Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

Artículo 1º: "El Servicio Exterior Mexicano es el órgano permanente del Estado específicamente encargado de representarlo en el extranjero y de ejecutar la política exterior del Gobierno Federal, así como de promover y salvaguardar los intereses nacionales ante los Estados extranjeros..."

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".

2.2.6 Reglamento de la Ley Orgánica del S.E.M.

Art. 86º: "Es obligación de primera importancia de los miembros del servicio exterior 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".

Art. 87º: "Los buenos oficios se prestarán para atender asuntos o realizar gestiones en favor de mexicanos sin involucrar directamente a las autoridades extranjeras".

Art. 88º: "La asistencia consular se impartirá cuando se requiera atender y asesorar a mexicanos en sus relaciones con las autoridades extranjeras de carácter local..."

Art. 90º: "Con el propósito de que la protección pueda ser ejercida de manera regular y concertada, las misiones diplomáticas y representaciones consulares prepararán un programa anual de protección para conocer, prevenir y remediar situaciones de algún modo lesivas a los intereses de los mexicanos".

2.2.7 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En materia de contratación de trabajadores mexicanos para prestar sus servicios en el extranjero son competentes:

Secretaría de Gobernación.

Artículo 27º: A la Secretaría de Gobernación corresponde, el despacho de los siguientes asuntos:

XXV.- Formular y conducir la política demográfica.

XXX.- Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos. Por ende, en concordancia a la Ley General de Población y su Reglamento, a la Secretaría de Gobernación, Dirección General de Servicios Migratorios, compete la aplicación de la Ley y su Reglamento en lo que toca a la salida y regreso de los trabajadores mexicanos.

Secretaría de Relaciones Exteriores,

Art. 28º: "A la Secretaría de Relaciones Exteriores corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenios en los que el país sea parte.

II.- Dirigir el servicio exterior diplomático y consular en los términos de la Ley del Servicio Exterior Mexicano y, por conducto de los agentes del mismo servicio, velar en el extranjero por el buen nombre de México, impartir protección a los mexicanos.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social corresponde.-

I.- Vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 y demás de la constitución Federal, en la Ley Federal del Trabajo y en sus reglamentos.

III.- Intervenir en los contratos de los nacionales que vayan a prestar sus servicios en el extranjero, en cooperación con las Secretarías de Gobernación, Patrimonio y Fomento Industrial, Comercio y Relaciones Exteriores.

C A P I T U L O I I I
LA POSICION DEL GOBIERNO MEXICANO
ANTE LOS TRABAJADORES H-II-A

3.1 PROBLEMAS EN LA CONTRATACION DE TRABAJADORES
MEXICANOS

Como ya lo señalamos anteriormente, el programa de visas H-ii-a funciona, someramente, de la siguiente forma: el granjero o la asociación de granjeros norteamericana, somete al Departamento de Trabajo su solicitud de trabajadores extranjeros, el cual determina la necesidad o no de contratarlos; en caso de que apruebe dicha solicitud, expedirá la certificación laboral respectiva y turnará ésta al Servicio de Inmigración y Naturalización a efecto de que proceda a autorizar la expedición de las visas correspondientes.

De acuerdo a esta práctica, no es necesaria la existencia de un contrato firmado entre el empleador norteamericano y el trabajador extranjero a fin de que la visa H-ii-a sea otorgada, ya que el contrato respectivo es firmado a la llegada del trabajador a su centro de trabajo.

Este proceso de contratación totalmente unilateral tiene una serie de repercusiones para nuestro país y para los

trabajadores mexicanos así contratados. De éstas cabe resaltar las siguientes:

3.1.1 Reclutamiento clandestino

De acuerdo a datos consultados en los archivos de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la totalidad de los empleadores norteamericanos que requieren de trabajadores mexicanos para sus granjas, recurren a contratistas o "crew leaders", y éstos a su vez utilizan los servicios de enganchadores mexicanos para localizar y reclutar a los trabajadores.

Conforme a esas mismas fuentes, los "crew leaders" son en su mayor parte chicanos que hablan bien español, y son por lo general, los que acuerdan con los empleadores el número específico de trabajadores a contratar; en esta forma, los "crew leaders" se convierten en "patrones" y se encargan de pagar directamente a los trabajadores, vigilando las labores que se les encomienda.

Un "crew leader" puede ganar hasta 3,000 dólares a la semana durante la temporada agrícola y sus "gestiones" para contratar trabajadores las inicia desde el invierno, cuando recibe pagos por adelantado de los empleadores, llegando cada uno de ellos a contratar a un promedio de 55 trabajadores por cada temporada agrícola.

El estatuto y reglamentación administrativa de la mencionada ley, a la vez que permite la contratación de trabajadores extranjeros, también restringe el flujo legal de éstos, dualidad que contrasta notablemente con la política "migratoria" seguida durante la Segunda Guerra Mundial, mediante la cual se autorizó el empleo de miles de trabajadores extranjeros anualmente.

Esta política es entendible si tomamos en cuenta que la Ley de Inmigración y Naturalización tiene, entre otros objetivos, el de proteger a los trabajadores norteamericanos de la competencia adversa que pudiera causar a sus condiciones laborales la contratación de mano de obra extranjera. Asimismo, dicho ordenamiento jurídico fue elaborado con el fin de reducir lo más posible los efectos negativos que a nivel económico pudiera provocar una escasez de mano de obra.

Es importante apuntar que es responsabilidad del empleador reclutar y seleccionar a los trabajadores H-ii-a, ya que en este proceso no participa el gobierno norteamericano.

3.1.2 Control sobre el flujo de trabajadores.

Si bien es cierto que existe una gran disparidad en cuanto a la definición del número exacto de trabajadores indocumentados mexicanos que ingresan a los Estados Unidos, en

el caso de los trabajadores con visas H-ii-a es totalmente diferente, ya que al tratarse de trabajadores que ingresan "legalmente", es perfectamente identificable su número, centros de trabajo, fechas de salida y entrada a nuestro país, empleador, etc.

Desafortunadamente, esta certeza no se presenta en la contratación de trabajadores mexicanos en virtud del carácter unilateral que éstas tienen. Esto provoca una serie de problemas para nuestros connacionales:

- Recuperación de salarios.- Ello queda reflejado en el siguiente oficio que dirigiera el Director General de Protección y Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, al Secretario General de Gobierno del Estado de Morelos, el 4 de noviembre de 1988, para solicitar su intervención para:

"...localizar a los trabajadores agrícolas cuyo nombres aparecen en la relación anexa, los cuales laboraron en los Estados Unidos de América durante los años de 1983, 1984 y 1985, y a quienes se les adeudan diversas cantidades por concepto de diferencias salariales y cuyo monto aproximadamente asciende a la cantidad de US Dls. 165,000.00..."

"Cabe recordar que la recuperación de esta suma es resultado de las acciones civiles promovidas por el Lic. Edward

Tuddenham, de la Institución Migrant Legal Action Program Inc., ante la Corte de Distrito Oeste del Estado de Virginia, la cual determinó que aquellos patrones quienes estuvieron pagando el salario mínimo vigente desde 1980, deberían cubrir a sus trabajadores las diferencias salariales antes señaladas, mismas que a propuesta de parte del Gobierno de México, se aceptó fueran entregadas en territorio nacional". (21)

Para confirmar el enorme desconocimiento que el gobierno mexicano tiene del número de trabajadores mexicanos que son contratados, otro documento posterior apuntaba que gran parte de los cheques no han sido recibidos por sus beneficiarios simplemente por el hecho de que se desconoce su paradero en nuestro propio país -que pedir que sepamos sus lugares de labor en los Estados Unidos-.

Esto ha ocasionado que de acuerdo a las disposiciones legales norteamericanas que establecen que los fondos recuperados que no sean entregados a su beneficiario en cierto período, éstos pasaran al Departamento del Tesoro norteamericano, muchos de los fondos señalados hayan encontrado ese destino.

- Condiciones infrahumanas de trabajo.- Se tiene conocimiento de que en ciertos centros laborales no se están otorgando las prerrogativas mínimas establecidas por la ley norteamericana en favor de los trabajadores: no hay contratos

de trabajo, no se proporciona alojamiento a los trabajadores, ni se les proporciona atención médica (los propios trabajadores deben sufragar sus gastos por este concepto), ya que en algunos casos se carece de seguros contra riesgos de trabajo, etc.

- Incapacidad del cónsul mexicano para impartir protección por no tener conocimiento oportuno de los casos en que trabajadores mexicanos H-ii-a están involucrados.

- Omisiones en los contratos de trabajo.- Se ha detectado también que algunos contratos de trabajo no ofrecen una garantía para el pago de salarios devengados que no hubieran sido cubiertos, ni para el pago de diferencias de salarios, en el caso de que hubiera habido un aumento durante el período amparado por el contrato.

3.1.3 Actualización de la legislación mexicana.

Como podemos observar en la lectura del capítulo II, la legislación mexicana contiene un amplio marco legal que contempla la contratación de trabajadores mexicanos que salgan del país a prestar sus servicios en el extranjero, ya sea de forma individual o en grupo.

Sin embargo, existen serias dificultades en la aplicación de esas disposiciones que van desde normas

constitucionales a leyes y reglamentos que imponen obligaciones y trámites con intervención de diferentes autoridades que implican procedimientos poco prácticos y expeditos, los cuales constituyen una carga administrativa y, concomitantemente, trámites y requisitos tanto para el empleador extranjero como para el trabajador mexicano.

Para comprender este complejo normativo, es suficiente mencionar que en caso de que un empleador quisiera contratar en nuestro país a trabajadores agrícolas, se tendrían que aplicar la Ley Federal del Trabajo, la Ley General de Población y su reglamento, la Ley Orgánica del Administración Pública Federal, los reglamentos interiores de las Secretarías de Estado involucradas, amén de la intervención de diversas autoridades federales, estatales y municipales.

Por ello, desde el pasado los granjeros norteamericanos han eludido las contrataciones a través de los mecanismos de los que dispone el gobierno mexicano, por los problemas que supuestamente han encarado para cumplir con ciertos requisitos. Estos se refieren a los relativos a la constitución de fianzas de repatriación, los visados en contratos de trabajo por la autoridad extranjera, el registro de los contratos en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y otros mas que dilatan considerablemente el proceso de reclutamiento del trabajador.

El hecho de que en los Estados Unidos los "Crew Leaders", es decir los reclutadores, tengan un registro legal para operar, es consecuencia de la incapacidad real del gobierno mexicano para aplicar las sanciones que establecen la Ley General de Población y su reglamento, así como la Ley Federal del Trabajo.

Sin embargo, para ser objetivos tenemos que señalar que la aplicación estricta de la legislación nacional a los contratos de trabajo de mexicanos en el extranjero es casi imposible en la práctica, pues existen en ella disposiciones que dan lugar a procedimientos (gastos de transportación, registro de los contratos en las Juntas, fianza por cada uno de los trabajadores y el nombramiento de un representante de las compañías interesadas para tales efectos), que los empleadores no han cumplido aduciendo los requisitos burocráticos que entorpecen y obstaculizan el proceso de reclutamiento: constitución de fianzas de repatriación, visados en contratos de trabajo, el registro de los contratos en las juntas de conciliación y arbitraje, etc.

Al margen de estos problemas prácticos, existen otros que se desprenden de la facultad que tienen los municipios para autorizar la contratación de trabajadores mexicanos.

Aunque de naturaleza distinta, ambos problemas deben abordarse de forma tal que se actúe de manera congruente al

carácter coyuntural de la política que se propone; de lo contrario sería necesario prever la posibilidad de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo para convertir en materia federal la contratación de trabajadores, o bien determinar ciertos casos de exclusión en el cumplimiento de los requisitos que nuestra legislación establece, en lo relativo a la contratación de mexicanos por empleadores extranjeros.

Un medio alternativo consistiría en la elaboración de un contrato tipo en el que se contemplen los mínimos establecidos en la legislación mexicana y la de Estados Unidos. Para tal efecto, sería necesario además realizar una serie de estudios comparativos de las legislaciones de los países a donde en forma más frecuente, se dirige la mano de obra mexicana.

3.1.4 Uso de H-ii-a como esquiroles

La supervivencia en Estados Unidos de un sector agrícola cuya competitividad y posibilidades de ser viable económicamente se basan en el uso intensivo de mano de obra extranjera y la presión que significa su presencia para las agrupaciones laborales norteamericanas, particularmente para las México-americanas, en términos de capacidad negociadora, definen un esquema complejo de posturas antagónica en cuyo centro se encuentran los trabajadores contratados bajo el

sistema de visas H-ii-a, y en este caso en particular, nuestros connacionales.

Es evidente que la presencia de trabajadores extranjeros puede menguar el poder de negociación de las agrupaciones laborales locales. El hecho de que de que algunos trabajadores con visas H-ii-a sean utilizados como esquirolas para romper huelgas representa un doble reto para nuestro gobierno, pues no solo debe evitar su utilización en contra de los trabajadores locales o indocumentados, sino que también está comprometido políticamente a otorgar su apoyo a los grupos laborales de origen mexicano que enfrentan este tipo de situaciones.

3.2 ELEMENTOS DE DEFINICION DE LA POSICION DE MEXICO.

Como ya lo señalamos anteriormente, el surgimiento de las contrataciones de trabajadores H-ii-a se da en un contexto de medidas restrictivas en cuanto a la migración de trabajadores extranjeros hacia los Estados Unidos, aunque intereses económicos de algunos sectores norteamericanos promovían simultáneamente su flujo, especialmente de mano de obra mexicana que sustituyera, en parte, a la no costosa fuerza de trabajo de los indocumentados mexicanos.

Resulta innegable que el establecimiento de un programa de visas temporales para trabajadores agrícolas extranjeros así como el de otras medidas señaladas dentro de la última reforma a la Ley de Inmigración y Naturalización norteamericana, contienen en lo substancial los mismos razonamientos; y que la necesidad de satisfacer dicha demanda por medios legales, sin alterar en general la política migratoria restrictiva instrumentada para justificar internamente la crisis económica, es resultado de la importancia que dicha fuerza de trabajo tiene para la economía norteamericana.

Dado que dichas decisiones han incidido en la situación de cientos de trabajadores mexicanos en ese país, es menester que nuestro gobierno defina una posición más precisa a este respecto, y que participe en cierta medida en este tipo de contrataciones, a efecto de que no se vea limitada la capacidad de protección que pueda y deba darse a dichos trabajadores y a otros que seguramente continuarán cruzando la frontera en forma indocumentada.

Ello se hace más apremiante si consideramos que el marco jurídico aplicable concretamente a la inmigración de trabajadores extranjeros se ha tornado cada vez más estricto en los Estados Unidos; y que las crecientes actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización, aunadas a las sanciones civiles y penales impuestas a los empleadores que a

sabiendas contraten o utilicen los servicios de trabajadores indocumentados, han impulsado a los granjeros norteamericanos a satisfacer sus requerimientos de mano de obra a través de la contratación temporal de trabajadores extranjeros prevista en la Ley de Inmigración y Naturalización.

Tal situación se refleja en la cifra de trabajadores mexicanos contratados anualmente. Conforme a datos citados por Vernez y Ronfeldt⁽²²⁾, la contratación de trabajadores mexicanos ha sido de la siguiente forma:

**PORCENTAJE ANUAL DE INMIGRANTES MEXICANOS HACIA
LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA
(1901-1988)**

ANOS	INMIGRANTES ADMITIDOS		
	MEXICANOS	PORCENTAJE DEL TOTAL	TRABAJADORES TEMPORALES
Primera fase			
1901-10	4,964	0.5	
1911-20	29,900	5.2	
1921-30	45,928	11.2	
1931-40	2,231	4.2	
Segunda fase			
1941-50	6,058	6.0	40,331
1951-60	29,981	11.9	348,578
1961-64	46,748	15.9	250,000
Tercera fase			
* 1965-70	45,393	12.3	3,706
1971-80	64,029	14.2	2,143
1981-86	66,936	11.4	5,363
**1987-88	83,675	13.4	10,502

* Inicio de la contrataciones H-ii.

**Inicio de la contrataciones H-ii-a.

De acuerdo con los informes de las oficinas consulares mexicanas ubicadas en los Estados Unidos, la mayoría de los trabajadores contratados al amparo de las visas H-ii-a han sido

mexicanos. Asimismo, cifras proporcionadas por la embajada de ese país en México, revelan que en tan sólo tres años el número de mexicanos contratados se ha incrementado en un 673% entre 1987 y 1989 (545 en 1987, 2,319 en 1988, y 3,670 en 1989).

Esta tendencia permite prever que el flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos continuará incrementándose en el corto plazo; de igual manera parece confirmar el señalamiento realizado por Terry L. McCoy, quien refiriéndose a los empleadores norteamericanos señaló que "...ellos necesitarán una expansión del programa H-ii-a que los ayude a compensar la pérdida de trabajadores indocumentados resultante de la instrumentación de las sanciones a empleadores de la Simpson-Mazzoli".

Por esta razón, y por la condición de clandestinidad dentro de la cual se mantiene la contratación de dichos trabajadores, resulta imprescindible que nuestro gobierno detecte el total de dichas contrataciones, que le permita desarrollar un programa de seguimiento eficaz, y no solo abocarse a atender aquellos casos en los que se presente alguna violación a los derechos de nuestros connacionales.

En este sentido, a pesar de que el gobierno mexicano ha sostenido una política de defensa de los derechos laborales de sus nacionales en los Estados Unidos, evitando desde los años 70 concertar acuerdos bilaterales para la contratación de

trabajadores, no resulta aventurado señalar la percepción que existe en el ámbito gubernamental, hablése de Secretaría de Relaciones Exteriores y Secretaría del Trabajo y Previsión Social básicamente, de la conveniencia -casi necesidad- de negociar un acuerdo bilateral que reglamente la selección, contratación y envío de nuestros trabajadores, lo que para esa corriente de opinión representaría la solución integral al problema de la emigración de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos.

Si bien un acuerdo de este tipo sería la forma idónea de desarrollar una política de protección (en el término más amplio de la palabra) de los derechos de nuestros trabajadores, es importante resaltar que tipo de instrumento sería el idóneo, tomando en consideración la experiencia histórica obtenida con la celebración de los Convenios de trabajadores agrícolas con Estados Unidos (1942-1964).

En este sentido, a pesar de la innumerable documentación que existe al respecto, creo conveniente apuntar a continuación algunas de las desventajas que un convenio de ese tipo representaría para nuestro país:

1. México estaría expuesto a una terminación unilateral del mismo por parte de los E.U., con las consecuencias económicas, políticas y sociales que traería a

nuestro país la deportación repentina de los trabajadores contratados.

2. La concertación del programa H-ii-a generaría una mayor afluencia de trabajadores mexicanos indocumentados hacia Estados Unidos, al incrementarse la expectativa de poder ser contratados en el mismo y ante la carencia de estos en el país.

3. Este programa tampoco constituiría una solución al fenómeno migratorio de trabajadores mexicanos, por no atender sus causas sino sus efectos. Además de que nuestro país seguiría siendo el proveedor de mano de obra a una economía extranjera, sin recibir los beneficios reales de su producción.

4. Independientemente del número de mexicanos que podrían regularizar su situación migratoria en los Estados Unidos, con base a las reformas a la Ley de Inmigración y Naturalización norteamericana, no significa que la oferta de mano de obra mexicana en aquel país sea cubierta completamente.

5. El Programa de trabajadores H-ii-a contempla un número tal de visas (entre 50 y 100 mil) que seguramente no serán suficientes para cubrir las necesidades de la mano de obra que requerirá de las mismas.

6. Si el gobierno de México aceptara el citado programa, ello implicaría el reconocimiento por parte de

nuestro país de la situación de "ilegalidad" de los trabajadores mexicanos que emigraran sin documentos al no poder ser contratados.

7. Con la participación del gobierno de México en el Programa H-ii-a, los trabajadores mexicanos tendrían que ser contratados en territorio nacional, con el consecuente costo político y económico de las diferentes Secretarías de Estados que estarían involucradas en las contrataciones.

8. A ello se aunaría el costo político que tendría que soportarse a nivel externo con la pérdida de prestigio del Gobierno de México ante la comunidad de origen mexicano en los Estados Unidos, quien ha mantenido una posición desfavorable respecto a programas de este tipo, debido a que en algunas ocasiones los entonces trabajadores H-ii, fueron utilizados como esquirolas en la incipiente formación de sindicatos agrícolas o como rompe-huelgas; además de que para ellos representaría un agravamiento en la situación del desempleo y provocaría una caída de los salarios y, por tanto, un incremento en la explotación de los trabajadores locales

Además, cabe señalar que de acuerdo a las cifras de la ENEFNEU, el número de mexicanos trabajando en los Estados Unidos en un momento de alta emigración, podría establecerse en el rango de 800,000 a 1,900,000, lo que significa que un programa de visas tan reducido como lo sería el Programa de

Visas H-ii-a, apenas cubriría una mínima parte. Por ello, aquellos trabajadores que no fueron comprendidos en dicho programa y que ingresaran a aquel país sin documentos, se encontrarían en una situación aun mas precaria que la actual.

Por todo lo antes expuesto, mucho se ha insistido en que básicamente la posición de México debe ser la de no participar en un programa de trabajadores temporales, ya que no resulta conveniente comprometer al país en un programa de este tipo que no cubre la magnitud del fenómeno y limita la capacidad de protección hacia otros mexicanos que seguramente continuarían cruzando la frontera ilegalmente.

Sin embargo, en la actualidad el problema no radica en la firma o no de un acuerdo en la materia, sino en que los Estados Unidos, con convenio o sin el, está regulando unilateralmente la contratación de trabajadores migratorios mexicanos bajo el sistema de visas H-ii-a, partiendo de la base de que este flujo es solo de tipo laboral y no migratorio.

Asimismo, las numerosas dificultades que representan los procedimientos laborales y migratorios que deben ser efectuados en nuestro país por los empleadores extranjeros que deseen contratar trabajadores agrícolas mexicanos, hacen poco probable que éstos procedan de conformidad con la legislación mexicana.

Lo anterior plantea un gran dilema y una gran responsabilidad para el gobierno mexicano, en términos de la protección de los derechos que en favor de sus nacionales debe llevar a cabo de acuerdo al propio espíritu y disposiciones de su legislación.

La coyuntura actual dentro de la que se encuentra inscrito el flujo de trabajadores mexicanos hacia Estados Unidos -documentados o indocumentados-, no permite la adopción de medidas definitivas para regular su evolución. Es por ello, que con el ánimo de proteger los intereses de los trabajadores así contratados, nuestro gobierno podría negociar con el norteamericano el envío de trabajadores con visas H-ii-a, con el respaldo de las autoridades norteamericanas pero sin la firma de un acuerdo administrativo.

Con este objetivo, se podrían entablar negociaciones dentro del subgrupo laboral con los Estados Unidos para tomar las siguientes acciones:

1. Eliminar la práctica de enganchadores de trabajadores utilizando de manera flexible y ágil la infraestructura de los servicios de empleo de la STPS para el reclutamiento, selección y envío de trabajadores, prioritariamente de las regiones más deprimidas de nuestro país.

2. Elaborar una lista con nombres y domicilios de los servicios de empleo de la STPS, que incluya los requisitos a cumplir por los empleadores y agricultores de acuerdo con la legislación mexicana, con especial mención de que estas oficinas serían las únicas autorizadas para el reclutamiento y envío legal de mano de obra mexicana al extranjero, y que cualquier otra forma de contratación sería considerada ilegal y perseguida de acuerdo con la ley.

3. La lista se pondría a disposición del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, con el objeto de que le diera difusión entre las asociaciones agrícolas interesadas en contratar trabajadores mexicanos.

4. Diseñar un contrato tipo de trabajo que contemple las disposiciones que la legislación laboral establece en ambos países.

5. La Secretaría de Relaciones Exteriores, a través de las representaciones consulares mexicanas en Estados Unidos, recibiría las solicitudes autorizadas por el Departamento del Trabajo de ese país, para contratar trabajadores mexicanos H-ii-a y las canalizaría a la STPS para su consideración y, en su caso, tramitación.

Estas acciones podrían ponerse en marcha de manera temporal, a fin de sopesar el efecto que la contratación de

trabajadores mexicanos tendría ante la opinión pública de nuestro país, ya que ha sido posición tradicional de nuestro gobierno no firmar ningún acuerdo o convenio sobre trabajadores migratorios, dadas las experiencias que en ese sentido se tuvieron anteriormente, Asimismo, la fase experimental que se propone daría la oportunidad de evaluar las posibles ventajas o desventajas de firmar un acuerdo administrativo a corto plazo.

Asimismo, ello nos permitiría superar el obstáculo que significa precisar cuántos y dónde se encuentran estos trabajadores. En virtud de que los trabajadores mexicanos H-ii-a son contratados actualmente en territorio estadounidense, se solicitaría información sobre el número, destino y copia de los contratos de trabajo de los trabajadores mexicanos que hayan sido contratados a partir de la vigencia de este nuevo tipo de visas.

Por otra parte, podría contemplarse el otorgamiento de información periódica sobre el número y nombre de los trabajadores H-ii-a que sean autorizados para laborar en aquel país, lugar de trabajo, número y nombre de los empleadores, conforme a la expedición de visas que efectúen los consulados de Estados Unidos en territorio nacional.

Lo anterior permitiría al gobierno de México la ampliación de su política de protección para la defensa de los intereses de dichos connacionales, así como la completa

identificación de éstos en caso de que les deba ser entregados cheques que les corresponda por diferencias de salarios o indemnizaciones falladas judicial o administrativamente, sin que exista el riesgo de que dichos documentos pierdan su vigencia conforme a la legislación estadounidense.

Por último, en el Grupo de trabajo México-Estados Unidos, sobre Migración y en especial en el Subgrupo A de Asuntos Laborales, conviene acordar algún mecanismo con los E.U., para que la posición mexicana de que la contratación de trabajadores mexicanos H-ii-a se haga por los conductos oficiales se vea apoyada con acciones en dichos país. Si las autoridades de ese país distribuyen entre las asociaciones agrícolas que tiene registradas el Departamento de Trabajo, los procedimientos que la STPS les proporcione en forma minuciosa en un documento en inglés, y se les aclarara que cualquier otro procedimiento es ilegal, en la propia fuente se extinguiría la intervención de gestores particulares que sustituye la infraestructura del Servicio del Empleo.

3.2.1 Coordinación Intersecretarial.

Simultáneamente a lo anterior, y vinculado a dichas acciones de carácter externo, creemos necesario se amplien las conversaciones con otras dependencias del ejecutivo federal involucradas en la cuestión que nos ocupa, con el propósito de actualizar y ampliar permanentemente el alcance de la

coordinación y la colaboración intersecretarial, en aspectos que pueden resultar primordiales para la defensa de nuestros connacionales, como puede ser el de una amplia, pero sencilla, información de sus derechos antes de su salida de nuestro país, por medio de folletos o documentación que le permita conocer sus derechos obligaciones en los Estados Unidos de América.

Por supuesto, el reforzamiento de esta acción protectora debe de conllevar la promoción de los vínculos de información y comunicación entre las autoridades federales del trabajo y las autoridades locales y municipales, a efecto de conocer oportunamente los casos de contratación de mexicanos en los diferentes municipios y auspiciar la aplicación de las garantías establecidas en el contrato tipo.

Resulta trascendental la labor que las diferentes instancias del poder ejecutivo federal puedan realizar al respecto.

Es precisamente con esta percepción, que el Presidente de la República dictaminó la creación en 1984, de un grupo intersecretarial que analizara las posibles implicaciones para México del proyecto de reformas a la Ley de Inmigración y Naturalización denominada "Ley Simpson-Rodino, que en esos momentos era discutida en el Congreso norteamericano.

Se tiene conocimiento, por documentos consultados en la Secretaría de Relaciones Exteriores que en fechas posteriores, esa dependencia federal junto con las Secretarías de Gobernación y del Trabajo y Previsión Social, tuvieron varias reuniones de trabajo en las que se ponderaron los efectos probables de la Ley que estaba a punto de promulgarse; y que dentro de ese mismo esfuerzo de concertación, se tuvo una reunión con los secretarios generales de gobierno de los estados fronterizos mexicanos para "actualizarlos sobre las acciones tomadas por el gobierno federal".

No obstante que los resultados de dichas reuniones no han sido muy fructíferos en cuanto a la definición de una política conjunta, si existe un esfuerzo por parte de la S.R.E. por atender, en lo que a ella compete, el problema que representan los trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

En este aspecto, podemos apuntar que de acuerdo a esas mismas fuentes documentales, esa dependencia federal giro instrucciones precisas a nuestra Embajada en Estados Unidos a fin de que "cada consulado acreciente labores protección y refuerce sección correspondiente utilizando recursos humanos liberaranse a partir enero próximo con modificación harase a vigencia matricula consular. Se espera consulados intensifiquen cobertura su jurisdicción a través visitas programas protección 1987; y busquen mecanismos cotidianos de relación con las agrupaciones de defensa de los derechos humanos de las minorías

en ese país, sean estas organizaciones México-americanas, asociaciones de asistencia legal o barras de abogados interesadas en la defensa de indocumentados, para presentar frente común defensa jurídica de los mexicanos que sean afectados en sus derechos".

Y agregaba ..."Conviene mantengan contacto con organismos económicos, agrícolas y de servicios, cámaras de comercio, autoridades laborales y otros, objeto recaben opiniones puedan servir gobierno de México para consultas bilaterales preve ley, que contrarresten aspectos estrictamente de orden policiaco-migratorio.

De la lectura de los párrafos anteriores podemos señalar que si bien existe un esfuerzo institucional por atender esta situación -que es de carácter general pues se refiere únicamente a trabajadores indocumentados, sin considerar a los trabajadores que son contratados con visas H-ii-a-, no existe una política de acción gubernamental que no sea la que la S.R.E. desarrolla en cumplimiento de sus propias funciones.

En este sentido, aunque plausible, es de lamentar que la acción del gobierno mexicano sea estrictamente de carácter remedial, es decir, que se circunscriba únicamente a instruir a los servicios consulares mexicanos en Estados Unidos para que amplien sus acciones para asegurar la protección jurídica de

los derechos humanos y laborales de los mexicanos en aquel país, o a proteger a nuestros connacionales, cuando ya existe una violación a alguno de sus derechos, sin que realmente se ataquen las causas que dan origen y continuidad a la migración de mexicanos hacia aquel país.

Por ello, es necesario recalcar lo importante de establecer una política de coordinación intersecretarial más estrecha, que permita definir una política integral sobre el tema en cuestión, y que no se concrete a la protección de los derechos laborales de los mexicanos en Estados Unidos.

3.3 PERSPECTIVAS DEL PROGRAMA H-ii-A.

El tema de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos constituye un problema sin solución aparente, entre otras cosas porque se le ha visto como una cuestión estrictamente unilateral, con desventajas para el gobierno y trabajadores mexicanos.

Entre los factores externos que influirán más sobre la tendencia de contratación de trabajadores mexicanos con visas H-ii-a, indudablemente resalta la negociación y firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre Canada-Estados Unidos-México.

Las asociaciones patronales de Estados Unidos, sobre todo las involucradas con la producción agrícola se han

manifestado en favor de la mencionada propuesta, en contraposición a lo expuesto por los sindicatos de trabajadores, quienes consideran que el proyecto favorecerá a la mano de obra barata y el esquirolaje de los movimientos de huelga que pudieran llevar a cabo los trabajadores locales, lo cual en definitiva atentará contra los millones de trabajadores que ya están en Estados Unidos.

La situación es, sin embargo, un problema de mano de obra, de quién la necesita y quién la puede dar. De acuerdo a Jorge Castañeda, "...en el lado de la demanda, los profundos cambios estructurales en la economía norteamericana y la población urbana están generando un número cada vez mayor de empleos con poco sueldo y que no requieren especialización para los mexicanos. Aún en la actual recesión, existe una demanda mayor por servicios de labor intensiva que por bienes de labor intensiva."

"...En el lado de la oferta, el factor más importante en la generación de migración sigue teniendo un papel importante: la diferencia de salarios entre México y Estados Unidos sigue siendo extraordinariamente grande. Según GEA..., más del 55% de los mexicanos que ganan un salario obtienen dos veces el salario mínimo o menos -aproximadamente 1.50 dólares diarios o menos de 1 dolar la hora"⁽²³⁾.

Así pues, si nos referimos a las diferencias en el desarrollo económico entre ambos países, a la atracción de mejores salarios, como uno de los motores que impulsa la migración de mexicanos hacia Estados Unidos, resulta evidente que la contratación de trabajadores continuará, sobre todo si consideramos cierta destreza o capacitación en los trabajadores con visas H-1i-a.

Es indudable que Estados Unidos continuará siendo un fuerte polo de atracción para nuestros trabajadores, no solo por elementos históricos y geográficos, sino también por la marcada diferencia económica que existe entre ambos países. El trabajador mexicano viaja a Estados Unidos no solo por trabajo sino por un salario mucho mayor a los prevalecientes en nuestro país.

Presumiblemente, el desarrollo económico que se generaría en México traerá como consecuencia una disminución de la migración de mano de obra mexicana hacia los Estados Unidos. Sin embargo, esto no podrá hacerse efectivo sino a largo plazo, por lo que buena parte de la mano de obra ya existente y en formación en México, seguirá fluyendo en forma creciente hacia el mercado de trabajo norteamericano.

Además, "...es seguro que las nuevas regiones generadoras de migración de México -Oaxaca, Guerrero y la

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

ciudad de México- no son las áreas a las cuales irán las nuevas inversiones extranjeras". (24)

Por otra parte, el hecho de que en la práctica no es posible seguir el procedimiento establecido en la legislación mexicana, ya que resulta muy complicado en cuanto a su aplicación; y de que la emigración de mexicanos a Estados Unidos ha sido catalogada como "válvula de escape", para evitar el crecimiento de las tensiones sociales en el país, hacen preveer que este flujo de 'trabajadores continuará incrementandose en el corto y mediano plazos.

CONCLUSIONES

El fenómeno del flujo de trabajadores mexicanos hacia los Estados Unidos, se encuentra inscrito en el contexto global del fenómeno migratorio entre ambos países, y de igual manera, tiene sus antecedentes en el desigual grado de desarrollo en ambos países.

Sus implicaciones han sido tema de discusión política desde principios de este siglo, en que ya formalmente los norteamericanos importaban mano de obra mexicana tanto para el sector ferrocarrilero como para el desmonte y apertura de nuevas tierras para el cultivo en los estados del suroeste.

Tal situación no sólo se refleja en lo relacionado a trabajadores indocumentados, sino también en la práctica de algunos programas que autorizan el acceso temporal de nacionales de otros países al mercado de trabajo norteamericano.

Fue el programa de visas H-ii el que desde 1952 sirvió de base para que los empleadores norteamericanos pudiesen satisfacer sus requerimientos de mano de obra a través de la contratación de trabajadores agrícolas temporales extranjeros. La reforma a la Ley de Inmigración y Naturalización de 1986

modificó las normas que regulaban estas contrataciones, creando la clasificación H-ii-a que operaría en su lugar.

En este sentido, el flujo de estos trabajadores es resultado de la interacción de los mismos factores de expulsión y de atracción del resto de los trabajadores mexicanos que emigran hacia los Estados Unidos.

En materia migratoria el gobierno mexicano no ha concertado nuevos acuerdos bilaterales desde 1964, cuando el gobierno norteamericano empezó a considerar el tema de carácter estrictamente interno, y desde entonces no parece preocuparse por la emigración de trabajadores mexicanos con visas H-ii-a, ya sea estimulando y canalizando, o bien, evitando las posibles corrientes; entre otras cosas, por su volúmen poco significativo en comparación con el de los trabajadores indocumentados.

El marco jurídico norteamericano aplicable a la inmigración de trabajadores extranjeros se ha tornado cada vez más estricto. Las crecientes actividades del Servicio de Inmigración y Naturalización, aunadas a las sanciones civiles y penales impuestas a los empleadores que a sabiendas contraten o utilicen los servicios de trabajadores indocumentados, han generado que un considerable número de granjeros norteamericanos busquen satisfacer su requerimiento de mano de

obra por medio de la contratación de trabajadores extranjeros a través de los programas previstos en la Ley de Inmigración y Naturalización.

Dos fueron los objetivos que buscaron los legisladores norteamericanos con el nuevo sistema: asegurarle al granjero nacional el abastecimiento de mano de obra suficiente para cubrir sus necesidades, y proteger al mismo tiempo el mercado de trabajo local.

Por todo ello, México debe prestar mayor importancia a este sistema de visas, dado que bajo éste han laborado y laboran en aquel país trabajadores mexicanos. No obstante que no existe un acuerdo que regule esta situación, en ambos países existen disposiciones que inciden en la forma en que estos trabajadores son contratados.

Los trabajadores agrícolas que ingresan a los Estados Unidos con visas H-ii-a lo hacen amparados en un contrato de trabajo que contempla los derechos de ley vigentes en ese país. Dentro de sus derechos destacan el que se les cubra el costo de su transportación desde su lugar de origen, se les proporcione vivienda gratuita, seguro contra accidentes de trabajo, y se les pague el salario mínimo existente en la región donde laborarán.

Este tipo de contrataciones se lleva a cabo, desafortunadamente la mayor parte de las veces, sin que se cumpla la legislación laboral y migratoria mexicana. Asimismo, conviene destacar que si bien las autoridades norteamericanas no han mostrado interés en modificar el sistema de reclutamiento de la mano de obra mexicana, algunos empleadores y asociaciones agrícolas si han intentado cumplir con todos los requisitos legales mexicanos. Sin embargo, han reconocido que éstos constituyen una carga por la cantidad de trámites, su dispersión en distintos ordenamientos, la amplia discrecionalidad de las autoridades en algunas etapas del proceso, y hasta por la contradicción existente entre algunas de las normas que regulan la materia.

Resulta evidente que será necesario continuar y profundizar el dialogo entre México y Estados Unidos sobre los problemas migratorios, aprovechando para ellos los mecanismos que han sido establecidos para tal efecto, como son los grupos de consulta.

En este esfuerzo, el gobierno mexicano deberá tener presente los siguientes planteamientos generales:

-El diseño de una política migratoria con respecto a la existencia y flujo de este tipo de trabajadores.

-La utilización de reclutadores (crew leaders) por parte de los empleadores para la localización, documentación y transportación en nuestro país de los trabajadores a ser contratados con este régimen de visas

-El papel que deben desempeñar las representaciones consulares mexicanas en Estados Unidos, cuando los empleadores o asociaciones de agricultores les soliciten información o auxilio en la búsqueda de mano de obra que pueda ser contratada, y

- El reconocimiento de que México y los Estados Unidos se han beneficiado de que mexicanos obtengan empleo en aquel país; de que hay ciertos sectores económicos con necesidades laborales especiales; de que los inmigrantes se han convertido en miembros productivos de la sociedad norteamericana; y de que los problemas de inmigración no pueden ser resueltos únicamente por los Estados Unidos, sino que requieren de soluciones bilaterales.

En este sentido, se cree conveniente que el gobierno mexicano actue en dos niveles diferentes. A nivel externo podría:

- Plantear el establecimiento de un acuerdo administrativo, como el propuesto, para conocer el flujo migratorio de este tipo de trabajadores y su seguimiento a

través de las dependencias del ejecutivo federal involucradas; que permita la evaluación periódica de dicho flujo de trabajadores, a efecto de ampliar la protección de sus intereses y el control del mismo.

Con su establecimiento la migración temporal de trabajadores agrícolas mexicanos hacia los Estados Unidos, adquiriría un carácter legal e individual, y las responsabilidades, derechos y obligaciones de los empleadores quedarían definidas, amén que se procuraría un mayor intercambio de información en cuanto a la demanda de trabajadores que facilitaría su selección, traslado, protección, etc.

- El gobierno de México deberá continuar vigilando el respeto a los derechos laborales de los trabajadores con visas H-ii-a, en las zonas de trabajo donde tradicionalmente se utilizan este tipo de trabajadores.

En cuanto al cumplimiento de las leyes laborales y migratorias, debe insistirse en el respeto de los derechos laborales de los trabajadores mexicanos, particularmente en lo que se refiere a la aplicación de disposiciones sobre salarios y condiciones mínimas de trabajo, en simultaneidad al reforzamiento de las labores que desempeña la Secretaría de Relaciones Exteriores para proteger los derechos de nuestros connacionales en el exterior.

- Asimismo, se precisa iniciar diálogos con el gobierno norteamericano tendientes a establecer la adecuación del Convenio Consular entre ambos países, que sea reflejo fiel de las condiciones actuales de la relación bilateral.

A nivel interno el gobierno mexicano precisa de alentar el respeto del marco jurídico nacional por parte de los empleadores norteamericanos que contraten trabajadores mexicanos, a través de:

- Efectuar reformas a su legislación laboral y migratoria, para que las normas jurídicas correspondientes se adecuen a las necesidades de contratación de trabajadores mexicanos en el extranjero, lo que evitaría su contratación clandestina.

- Mejorar y fortalecer la coordinación entre las diferentes instancias administrativas que participan en dicho proceso, así como en la simplificación del proceso de contratación actual.

- Establecer una política migratoria que refleje la movilidad de la fuerza de trabajo mexicana, para lo cual se necesita modificar la situación económica del país, que permita la generación de empleos y, con ello, la salida mínima de nuestros trabajadores.

N O T A S

(1) Véase Bustamante, Jorge A., Espaldas Mojadas, materia prima para la expansión del capital norteamericano, el Colegio de México, 1975.

(2) Varios. "Historia de la emigración de trabajadores mexicanos a Estados Unidos", Revista Buelna #7, Octubre de 1980, pag.2.

(3) Morales Patricia. "La historia desconocida de los braceros", UNO MAS UNO, 26 de junio de 1980, suplemento especial.

(4) Varios, Op. Cit., pag. 2

(5) Hewlett, Sylvia Ann. "Coping with illegal immigrants", Foreign Affairs, invierno 1981-1982, pag. 368.

(6) Ibidem. pag. 368

(7) Morales, Patricia. Indocumentados Mexicanos, Ed. Grijalvo, 1981, pag. 55.

(8) Committee on the judiciary United States Senate. U.S. Immigration Law and Policy: 1952-1979, Washington, D.C., 1979, pag. 27.

(9) Acuerdo entre México y Estados Unidos para reglamentar la contratación temporal de trabajadores agrícolas migratorios mexicanos.

(10) Acuerdo entre México y Estados Unidos para Reglamentar la contratación de trabajadores no-agrícolas, 23 de abril de 1943.

(11) "Comitte on the Judiciary...." Op.Cit., pag. 28.

(12) Ibidem, pag. 31.

(13) Ibidem pag. 33.

(14) Véase la sección II sobre la dimensión perceptual en los Estados Unidos de: Bustamante, Jorge A., "La Migración Mexicana en la dinámica política de las percepciones", Las relaciones México-Estados Unidos, Lecturas del Fondo de Cultura Económica No. 43, México, D.F., 1981, pp. 334-355. y, Carreras de Velasco, Mercedes. "Los mexicanos que devolvió la crisis 1929-1932". Secretaría de Relaciones Exteriores, 1974, 198 p.

(15) Comitte on the Judiciary... Op. Cit., pag. 58.

(16) García y Griego, Manuel. "Employer sanctions Political appeal, administrative dilemmas", *America's New Immigration Law: origins, rationales and potential consequences*. Center for U.S.-Mexican, University of California, 1983 pag. 69.

(18) Rico F., Carlos, "La IRCA y las percepciones mexicanas", *México-Estados Unidos 1988-1989*, El Colegio de México, 1990., p. 45-64.

(19) Sexto Informe de Gobierno, Septiembre de 1976.

(20) Bustamante, Jorge, "Los Convenios de Braceros", Uno mas Uno, 15 de junio de 1985.

(21) Datos tomados del expediente "Trabajadores H-2", de la Dirección General de Asuntos Consulares, de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

(22) Vernez, George y Ronfeldt, David, "The current situation in Mexican Immigration", SCIENCE, 22 de marzo de 1991, p.1189.

(23) Castañeda, Jorge y Alarcón, Rafael, "Inmigración postergada en el Tratado de Libre Comercio", La Opinión, 22 de abril de 1991, p. 5-A.

(24) Ibidem,

B I B L I O G R A F I A

- Aristide R. Zolberg, "The political Economy of Immigration", Americas's New Immigration Law: origins, rationales, and potential consequences. Editado por Wayne Cornelius y Ricardo Anzaldúa Montoya, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1983, pp. 1-16.

- Briggs Vernon M., The Mexico-United States border: public policy and chicano welfare. University of Texas, 1975.

- Briggs Vernon M., Labor market aspects of mexican migration to the United States in the 1970's, Weatherland Foundation, 1975.

- Bustamante, Jorge. Espaldas mojadas, materia prima para la expansión del capital norteamericano. Colegio de México, Cuadernos del Centro de Estudios Sociológicos No. 9, 1975.

- Bustamante, Jorge y Cockcroft James D. "Unequal exchange in the binational relationship; the case of immigrant labor", Mexican U.S. relations, conflict and convergence, compilado por Carlos Vázquez y Manuel García y Griego, Universidad de California, L.A., 1979, pp. 309-323.

- Bustamante, Jorge, "La política de inmigración de Estados Unidos: un análisis de sus contradicciones", Política Exterior de México, 175 años de historia, tomo III, México 1985, pp. 259- 285.

- Canto, María Amparo, "La emigración de mexicanos documentados hacia Estados Unidos", Política Exterior de México, 175 años de historia, tomo III, México, 1985, pp. 290-327.

- Charles B. Keely, "The Failure of United States Immigration Policy", Americas's New Immigration Law: origins, rationales, and potential consequences. Editado por Wayne Cornelius y Ricardo Anzaldúa Montoya, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1983, pp. 33-42.

- Bustamante, Jorge, "La migración mexicana en la dinámica política de las percepciones". Las relaciones México-Estados Unidos, compilado por C.Tello y C. Reynolds en Lecturas del Fondo de Cultura Económica No. 43, 1981, pp. 334-358.

- Craig Richard B., The Bracero Program, Interest Groups and Foreign Policy, Universidad de Texas, 1971.

- Galarza, Ernesto, Merchants of Labor, the mexican bracero story, Mac Nally and Loftin, Santa Barbara, Calif., 1964.

- García Acevedo, María Rosa, "La recuperación del control de las fronteras en Estados Unidos. implicaciones para México" La política exterior de México: desafíos de los ochenta, Centro de Investigación y Docencia Económicas, editado por Olga Pellicer, 1983, pp.161-186.

- González Aguayo, Leopoldo, "Migración y relaciones exteriores de México", Relaciones México-Estados Unidos: una visión interdisciplinaria, Universidad Nacional autónoma de México 1981, pp. 191-208.

- Bustamante, Jorge, La inmigración indocumentada en los debates del congreso de los Estados Unidos. Centro Nacional de Información y Estadísticas del Trabajo, S.T.y P.S., México, D.F., 1978.

- Morales, Patricia, Indocumentados mexicanos, Ed. Grijalvo, México, D.F., 1981, p. 270.

- Reubens, Edwin P., Temporary admission of foreign workers: dimensions and policies, National Comisión for Manpower policy, Washington, D.C., 1979.

- Rico F., Carlos, "La Ley de Reforma y Control de la Inmigración de 1986 y las percepciones mexicanas de un enfoque bilateral del problema", México-Estados Unidos: 1988-

1982, compilado por Lorenzo Meyer, El Colegio de México, 1990, pp. 45-64

- Santos A. James y Cross Harry E., Across the border, Institute of Governmental Studies, University of California, 1981

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Los trabajadores mexicanos en Estados Unidos, Resultados de la Encuesta Nacional de emigración de la Frontera Norte del País y a los Estados Unidos, CENIET, junio de 1982, México, D.F., 132 pp.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Los Braceros, 1946.

- Strickland, Barbara, Análisis de la Ley y de los procedimientos de inmigración en los Estados Unidos de América, Centro de Información y Estadísticas del Trabajo, S.T.P.S. México, D.F., 1978.

- Strickland, Barbara, "Immigration Reform and Legal rights: A Critical Analysis of the Simpson-Mazzoli Bill, America's new Immigration Law: origins, rationales, and potential consequences, editado por Wayne Cornelius y Ricardo Anzaldúa, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1983, pp. 103-114.

- U.S. Immigration Law and Policy: 1952-1979,
Congressional Research Service, Library of Congress, 96o.
Congress, First Session, mayo de 1979, Washington, D.C.

H E M E R O G R A F I A

- Bustamante, Jorge, "Indocumentados: un problema para enmascarar crisis en Estados Unidos", Le Monde diplomatique, junio de 1981, p. 14.

- Bustamante, Jorge, "La migración mexicana a Estados Unidos: reglas de facto", suplemento especial de El DIA, junio de 1984.

- Cornelius A. Wayne, "Legalizing the flow of temporary migrant workers from Mexico: a mayor challenge for U.S.-Mexican relations", ponencia presentada ante la Comisión Selecta sobre Migración y política de refugiados, Washington, D.C., julio 21 de 1980, (mimeografiado).

- Corlenius A. Wayne, "El mexicano feo. México y Estados Unidos en la década de los ochentas", Nexos No. 89, Año VIII, Vol. 8, Mayo de 1985, pp. 15-27.

- García y Griego, Manuel, "La migración de indocumentados y las relaciones México-Estados Unidos", ponencia presentada en la Audiencia Pública sobre Trabajadores Migratorios del Senado de la República, Colegio de México, 12 de junio de 1985 (mimeografiado).

- García y Griego, Manuel, "Simpson-Mazzoli, respuesta a un problema inventado, Uno más Uno, 3-8 de julio de 1981.

- Philip L. Martin, "Mexican guestworkers: solution or mirage, The Christian Science, 25 de enero de 1982, p.23.

- Quiroz Miranda, Sergio, "Trabajadores H-2-A: braceros sin derechos", EL DIA, 12 de marzo de 1991, p. 5-A

- Rosenfeldt, David y Sereseres, Caesar, "Treating the alien(ation) in the U.S.-Mexico relations", ponencia presentada en el Simposium sobre los factores estructurales de la emigración en México y la Cuenca del Caribe, Washington, D.C., junio 20-30 de 1978 (mimeografiado).

- Vernez, George y Ronfeldt, David, "The current situation in Mexican Immigration", SCIENCE, 22 de marzo de 1991, p. 1189.

D O C U M E N T O S

- Archivos de la Dirección General de Asuntos Consulares, Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Archivos del Consulado General de México en Los Angeles, California, E.U.A.

- Archivos de la Embajada de México en los E.U.A.

- Archivos de la Dirección General del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.