

131
2oj.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

LA LEY SIMPSON-RODINO Y LA DEFENSA DEL ESTADO MEXICANO A SUS NACIONALES EN LOS ESTADOS UNIDOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
GERARDO GUERRERO GOMEZ

Asesor: Lic. Rogelio M. Rodríguez Albores



MEXICO, D. F.



1992

TESIS CON
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 LEY SIMPSON-RODINO Y LA DEFENSA DEL ESTADO MEXICANO A
SUS NACIONALES EN LOS ESTADOS UNIDOS.**

**OBJETIVO: LA IMPERIOSA NECESIDAD DE LA COLABORACION
BILATERAL MEXICO-ESTADOS UNIDOS PARA SOLUCIONAR LOS MULTIPLES
PROBLEMAS DERIVADOS DEL FLUJO DE TRABAJADORES INDOCUMENTADOS
HACIA LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA, DESTACANDO LA LABOR
REALIZADA AL RESPECTO POR EL GOBIERNO MEXICANO PARA DEFENDER LOS
DERECHOS DE SUS NACIONALES QUE TIENEN UNA SITUACION MIGRATORIA
IRREGULAR EN EL VECINO PAIS DEL NORTE, ASI COMO LA VIABILIDAD DE
INSTRUMENTAR MECANISMOS DE CONSULTA QUE PRODUZCAN RESULTADOS
ENTRE AMBOS PAISES.**

CONTENIDO.

Introducción	1
--------------------	---

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1 Migración mexicana a los Estados Unidos (1890-1914)	5
1.2 Situación migratoria de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos durante 1914-1942	9
1.3 Contratación de trabajadores durante el periodo 1942-1964 al amparo del Programa de Braceros	16
1.4 Situación migratoria de los trabajadores migratorios durante el periodo 1964-1981	34
1.5 Marco político del proyecto de Ley Simpson-Mazzoli	40
1.6 Opinión pública mexicana ante el proyecto de Ley Simpson-Mazzoli	43

CAPITULO II

LA LEY SIMPSON RODINO.

2.1 Requisitos para la legalización de trabajadores extranjeros en Estados Unidos	48
2.2 Sanciones a los empleadores por contratar trabajadores indocumentados	53
2.3 Modalidades y términos para la presentación de la solicitud de legalización	57

2.4	Autoridades competentes para decidir sobre la legalización.	60
2.5	Régimen de seguridad social	62
2.6	Efectos de la legalización	67
2.7	Trabajadores agrícolas H-2A y trabajadores especiales	71
2.8	Calendario de la ejecución de la Ley de Inmigración Simpson-Rodino, 1986-1993	78
2.9	Reforma de 1990 a la Ley Migratoria	83

CAPITULO III

LA ASESORIA DEL ESTADO MEXICANO A SUS NACIONALES VISTA A TRAVES DE LA LEGISLACION ESTADOUNIDENSE SOBRE MIGRACION "LEY SIMPSON-RODINO".

3.1	Competencia consular	88
3.2	Manual de Protección Consular y de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos Indocumentados en Estados Unidos	100
3.2.1	Defensoría y asesoría legal en el llamado "período de orientación" previo a la entrada en vigor de la Ley y de sus Reglamentos definitivos	101
3.2.2	La potencial descalificación, <u>de facto</u> , de candidatos a la legalización, ya desde el período de orientación, con motivo de la restringida interpretación que el SIN dió a las "salidas breves, casuales e inocentes" contempladas en la Ley Simpson-Rodino como permisibles y, que se interpreta únicamente como ausencias autorizadas por el SIN por motivos humanitarios.	105
3.3	Repatriación	107
3.4	Ejecución del Manual de Protección	110

3.5 Avances obtenidos en materia judicial	121
---	-----

CAPITULO IV.

ACCIONES CONJUNTAS EMPRENDIDAS POR MEXICO Y ESTADOS UNIDOS EN RELACION A LA CUESTION MIGRATORIA.

4.1 La creación del Grupo de Trabajo México-Estados Unidos en relación a la cuestión migratoria	126
4.2 Avances logrados por México en materia de política migratoria	129
4.2.1 Subgrupo "A"	129
4.2.2 Subgrupo "B"	130
4.2.3 Subgrupo "C"	133
4.3 Violencia en la Frontera	134
4.4 Propuestas conjuntas de solución a los problemas migratorios	139
4.5 Impacto del Tratado de Libre Comercio en el flujo migratorio	147
4.6 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ...	151
Conclusiones	160
Bibliografía	171

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

Uno de los temas que tradicionalmente han ocupado la atención del Gobierno de México en el contexto de sus relaciones bilaterales con los Estados Unidos, es sin lugar a duda la protección de sus nacionales en territorio estadounidense.

En este sentido, cabe señalar que el fenómeno migratorio se encuentra contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, que en su parte conducente hace referencia expresa a la defensa de los derechos de los trabajadores mexicanos indocumentados que residen en los países vecinos, de lo que se infiere la importancia que otorga la actual Administración a esta actividad.

Toda vez que el mayor índice de trabajadores mexicanos indocumentados lo encontramos en el territorio de los Estados Unidos, habida cuenta de los factores económicos, sociológicos culturales, entre otros, que inciden en la zona fronteriza, es evidente que las políticas y mecanismos de cooperación instrumentados con la finalidad de brindar una defensoría adecuada se concentre también en esta zona, sin que esto reste importancia a otras áreas del mundo en donde se presenta de igual forma este fenómeno.

Es por ello que el objetivo del presente trabajo es analizar las diversas formas que ha utilizado el Estado mexicano para brindar esa protección y, al mismo tiempo, dar a conocer los resultados derivados de su aplicación.

Las múltiples facetas que presenta el fenómeno migratorio en nuestra frontera norte ha propiciado que tanto el investigador como el funcionario público avocado al análisis de dicho fenómeno, hayan buscado formas operativas de cooperación que produzcan resultados positivos entre ambos países para solucionar los problemas derivados del flujo de trabajadores indocumentados hacia los Estados Unidos.

El tema central de este trabajo radica en las implicaciones que se derivaron de la aplicación de la Ley de Reforma y Control Migratorio de 1986, mejor conocida como "Ley Simpson-Rodino", y las medidas acordadas por el Gobierno mexicano para brindar orientación a sus nacionales respecto a la proyección que tendría esa Ley en relación con su situación migratoria en los Estados Unidos.

Esta Ley, que en un principio ocasionó diversos problemas a nuestros nacionales, sirvió para que ambos Gobiernos buscaran mecanismos para solucionar este problema que de manera reiterada y creciente se había venido dando durante los últimos veinticinco años. Constituyendo asimismo un punto de partida para lograr una fructífera colaboración en otros campos, como es el caso del

narcotráfico, la violencia en la zona fronteriza y la asistencia jurídica mutua, entre otros.

Finalmente, debe destacarse que, en una sociedad internacional en la que se da cada vez más una relación de interdependencia es la cooperación internacional, ya sea a nivel bilateral o multilateral uno de los medios a través del cual se ha venido dando solución a los problemas que en mayor o menor grado preocupan a la comunidad internacional.

En el primer Capítulo de este trabajo, se pretende mostrar un panorama histórico, con objeto de que el lector pueda comprender el problema migratorio desde sus inicios, así como su desarrollo desde fines del siglo XIX hasta llegar al proyecto de Ley Simpson-Mazzoli, que sería el antecedente inmediato a la actual Ley Simpson-Rodino.

En el segundo Capítulo se pretende dar un panorama de aspectos específicos de la Ley que nos ocupa, destacando entre ellos los que han constituido aspectos de interés para el Gobierno de México por afectar, directamente a la situación migratoria de mexicanos idocumentados.

Atención especial se ha tratado de brindar a los requisitos para la legalización; sanciones a empleadores; modalidades y términos para la presentación de solicitudes de legalización; autoridades competentes para decidir sobre ésta;

régimen de seguridad social y efectos de la legalización entre otros.

En el Capítulo III, se describen las actividades que llevan a cabo las representaciones consulares respecto a la política migratoria, así como una breve descripción de los niveles de protección establecidos por la Ley del Servicio Exterior Mexicano.

En el Capítulo IV, se dan a conocer las medidas de coordinación que han llevado a cabo ambos Gobiernos con objeto de lograr políticas coincidentes con relación al tratamiento que se otorga al fenómeno migratorio. Asimismo se incluye un análisis sobre las repercusiones que podría tener en el flujo migratorio la celebración del Tratado de Libre Comercio.

Cabe destacar que el desarrollo de este trabajo tuvo como principales fuentes de información, expedientes, informes y trabajos inéditos de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

CAPITULO UNO

ANTECEDENTES HISTORICOS.

1.1. MIGRACION MEXICANA A LOS ESTADOS UNIDOS (1890-1914).

Para el mejor entendimiento del presente trabajo, a continuación se establecerán las definiciones de las categorías de inmigrantes utilizadas en los Estados Unidos de América, para lo cual vamos a seguir la clasificación dada por el profesor Wayne A. Cornelius, Profesor de Ciencia Política del Instituto Tecnológico de Massachusetts:

"Con papeles: Mexicanos que han trabajado en los Estados Unidos de Norteamérica con papeles legales (de ciudadanía, residente permanente legal, etc.), la gran mayoría de los cuales estuvieron en los Estados Unidos por última vez en el periodo desde 1969.

Braceros: Mexicanos que trabajaron en los Estados Unidos por última vez contratados como braceros (bajo el programa "bracero" de los gobiernos de México y los Estados Unidos), durante el periodo de 1942-1964.

Sin papeles antes '69: Mexicanos que estuvieron en los Estados

Unidos como trabajadores indocumentados (sin papeles o con papeles chuecos, o con visa de turista o de estudiante que no les permitía trabajar), por última vez en el período antes de 1969.

Sin papeles 1969-1976: Mexicanos que estuvieron en los Estados Unidos como trabajadores indocumentados, por última vez en el período de 1969-1976 (agosto).

No migrantes: Mexicanos que nunca han trabajado en Estados Unidos." (1).

La política migratoria estadounidense, comenzó a darse hacia 1880, basándose en dos conceptos fundamentales. El primero de ellos, se da al considerar que este país había sido a lo largo de la historia el asilo político de Europa, y el segundo, se fundamenta en la teoría de que estados Unidos es el "melting pot", en donde todas las nacionalidades se iban a transformar en el modelo americano.

.....
(1) Simposio sobre la Inmigración Indocumentada Mexicana a los Estados Unidos, Colegio de México, México 1978

La razón por la que la política migratoria cambió alrededor del año de 1880 es la revolución industrial, ya que debido a este fenómeno en Europa, la demanda de mano de obra se redujó considerablemente lo que provocó una gran inmigración hacia los Estados Unidos. Este fenómeno hizo que el Gobierno de la Unión Americana pensara en proteger la mano de obra nacional, lo que dió como origen los proyectos de ley de 1891, 1903 y 1907, los cuales fueron aumentando las restricciones para la inmigración, procurando que ésta se diera en calidad y no en cantidad, lo que vino a culminar en la llamada Ley Burnett, que limitaba la entrada de extranjeros tomando en consideración las condiciones físicas, mentales, educativas y morales de los inmigrantes, siendo esta Ley la primera que afectaría al mexicano deseoso de emigrar al vecino país del norte.

Durante los primeros años del porfiriato, la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, estuvo fundamentalmente constituida por la población que habitaba la zona del Pacífico Norte y del Norte y en la primera década del siglo XX de los Estados meridionales del Centro. En un principio, esta emigración se daba principalmente a los Estados de Texas, Arizona y Nuevo México, después a California y Kansas. Las principales actividades a las que se dedicaron fueron a la agrícola y a la

construcción de ferrocarriles.

En la década de 1910 a 1920, la gran mayoría de los mexicanos emigraba en busca de un mejor nivel de vida y huyendo de la servidumbre y falta de garantías que prevalecía en el país, dándose con esto también una gran fuga de profesionistas y técnicos.

Durante el desarrollo del presente trabajo, nos podremos percatar que los inmigrantes mexicanos han sido actores y base fundamental del progreso agrícola e industrial de los Estados Unidos, toda vez que la fuerza de trabajo de éstos contribuyó al incremento de la economía de los Estados del Suroeste de ese país. Ahora bien, desde 1900, nuestros nacionales han sido objeto de abusos, decisiones unilaterales, discriminación y violación de sus derechos humanos.

El modo de vida de los inmigrantes mexicanos, siempre estuvo determinado por su actividad. Se les contrataba en grupos y para trabajos específicos, generalmente transitorios y vivían segregados del resto de la población, generalmente en zonas específicas. Esto dió como resultado que la estancia de los trabajadores mexicanos en los Estados Unidos fuera temporal. Otra de las causas de esta temporalidad, lo fue la proximidad geográfica que hay entre ambos países, lo que provocó que una vez terminada la labor del trabajador, éste se regresara a México, hecho que no le permitió arraigarse y perder sus lazos afectivos

y culturales con su patria.

1.2 SITUACION MIGRATORIA DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS EN
LOS ESTADOS UNIDOS DURANTE 1914-1942.

La frontera de México con los Estados Unidos ha servido de válvula, misma que se ha abierto y cerrado conforme a las necesidades y conveniencia de ese país. Claros ejemplos de ello han sido la participación estadounidense durante la Primera y Segunda Guerras Mundiales, así como las Guerras de Corea y Vietnam. En estas épocas, debido a que los norteamericanos abandonaron sus tareas productivas para acudir a los frentes de guerra, se permitió ampliamente la entrada de mexicanos, los cuales sirvieron no sólo para mantener la producción de básicos para el país, sino también para apoyar a los vecinos.

La escasez de trabajo que existía en México en los inicios del Siglo XX provocó un gran incremento en los índices de emigración a partir del año de 1910, año en el que en México inició el movimiento revolucionario.

Con motivo de la entrada de los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, el Presidente W. Wilson, expidió una proclama el 18 de mayo de 1917, para que todos los varones residentes en ese país, comprendidos entre los veintidós y treinta

y uno años, se registrarán en el ejército. Una vez cumplido ese trámite podrían hacer valer las excepciones pertinentes. Multitud de mexicanos residentes en Estados Unidos no presentaron sus excepciones, entre otras razones porque carecían de las actas de nacimiento que acreditaran su nacionalidad mexicana, con el lamentable resultado de que fueron obligados a ingresar a las filas e incluso enviados al campo de batalla.

Ante la creciente necesidad de mano de obra agrícola mexicana en los Estados Unidos, los agricultores del vecino país solicitaron que se suspendiera la cláusula de iletrados de la "Immigration Act de 1917".

A este respecto, ya que el Gobierno mexicano no podía hacer legalmente nada para impedir la salida de sus nacionales, lo único que pudo hacer fue informarles de los peligros a los que estaban expuestos. La Secretaría de Relaciones Exteriores intentó impedir el enrolamiento de los mexicanos por nacimiento en el ejército norteamericano, y, además, formuló un proyecto de contrato de trabajo que garantizara el pago íntegro de sus salarios, buen trato y su regreso.

Otros perjuicios dimanaban de la insolvencia de los contratistas, que en la mayoría de las veces defraudaban a los braceros, al igual que los patrones, quienes les descontaban dinero por provisiones que les proporcionaban a precios exorbitantes y porque el trabajo a destajo era incosteable en

ciertas tareas agrícolas. La Secretaría de Relaciones Exteriores se propuso remediar en 1923 esos abusos, así como las oficinas de enganche donde los encerraban para impedirles encontrar trabajo en otras partes, no sin antes cobrarles una cuota de inscripción. La situación en algunas poblaciones texanas era tan crítica, que la policía de Fort Worth intentó obligar a los mexicanos carentes de empleo a trabajar en los caminos de ese Condado, para que de ese modo pudieran disfrutar, al menos, de alimentación.

Frecuentemente, los agricultores retenían a los braceros una cuarta parte de su salario hasta que cumplieran satisfactoriamente con su trabajo, por lo que se veían obligados a hacer trabajar a su esposa e hijos, y el patrono no aceptaba ninguna responsabilidad por el trabajo de la familia, acusando así al bracero de violar la ley y no proporcionar educación a sus hijos.

El gran aumento de la inmigración de mexicanos que hubo hacia los años de 1923 y 1924, provocó que en el Congreso estadounidense se presentaran iniciativas de ley para reducir la inmigración, siendo las propuestas más importantes las presentadas por John C. Box, diputado demócrata por el Estado de Texas; el señor Johnson, Presidente de la Comisión de Inmigración de la Cámara de Diputados y por el señor Harris, senador demócrata por el Estado de Georgia. Estas son las tres propuestas más importantes de la década de los veinte. Con algunas variantes, las tres iniciativas establecen una limitación

porcentual e imponen varios requisitos, como son, conocer el inglés y poseer documentación que respalde su estancia legal en los Estados Unidos. Estas disposiciones afectaron mucho a los mexicanos en ese país, pues eran pocos los que poseían documentación apropiada y fueron deportados aun cuando dichas leyes nunca entraron en vigor ya que nunca fueron aprobadas.

El Departamento de Estado, para reducir la inmigración, estableció visas y requisitos difíciles de llenar, si se toma en cuenta la situación del emigrante. Se ideó también una combinación de las "Cláusulas de Carta Pública" con el "Allien Contract Labor Act". Es decir, a los que querían entrar a los Estados Unidos sin contrato de trabajo, no se les aceptaba, ya que en un momento dado podrían ser onerosos para el Estado y, si por el contrario, presentaban contrato de trabajo, no podían entrar por violar la Allien Contract Labor Act. Esta era una manera de controlar la inmigración mexicana sin enfrentarse abiertamente al Gobierno. Se criticó mucho el rigor de las leyes en cuestión de moralidad, en cuanto a que exigían el matrimonio civil a todas las parejas, aún cuando vivieran en perfecta armonía. Además, cuando había exceso de mano de obra no reconocían ni el matrimonio efectuado ante nuestros cónsules, deportando a la pareja que así lo hubiera efectuado y en ocasiones sólo a un miembro, sin darle tiempo de avisar a sus parientes ni de cobrar su salario.

Los defensores del proyecto del Diputado Box,

argumentaban que el mexicano era altamente perjudicial para la sociedad norteamericana ya que, la mayoría de ellos eran criminales, analfabetos, insalubres; y que esto no era buena influencia para la formación de ciudadanos americanos por lo que sólo debía permitirse la inmigración de blancos. Sin embargo, también había grupos de defensores de los inmigrantes mexicanos, quienes argumentaban, que éste era tan apto como cualquier blanco, y que incluso era más honrado.

El gobierno de México por su parte, al tratar de evitar perjuicios a sus connacionales, y comprendiendo que por este medio de inmigración podía darse una gran fuga de los mejores elementos de trabajo, a través de la Secretaría de Gobernación se instituyó un programa, en el cuál los delegados del Servicio General de Migración con residencia en la frontera Norte, dieron a conocer entre los mexicanos, las dificultades y peligros a que se exponían al ir a buscar trabajo a los Estados Unidos.

En 1928, la emigración hacia los estados Unidos disminuyó porque la prosperidad agrícola de la costa oeste mexicana detuvo a muchos mexicanos, al mismo tiempo que la crisis maderera del noroeste de los Estados Unidos dejó sin trabajo a muchos otros. Sin embargo, la rebelión cristera y el desempleo, ligado en esta época a la inestabilidad política que prevalecía en México contribuyeron a la emigración de braceros.

La gran depresión económica de 1929 fue un periodo de

perturbación para los Estados Unidos, ya que fue durante esta época, en la que florecieron grupos como el Ku Klux Klan, dándose así una fobia hacia los inmigrantes extranjeros, basándose en que una gran cantidad de extranjeros llegaba diariamente a las fronteras de Estados Unidos, quitándoles así su trabajo a los norteamericanos. El Congreso fue advertido de que la frontera México-Estados Unidos, fue paso de un gran flujo de inmigrantes hacia los Estados del Sudoeste, solicitándose así por grupos de empresarios, organismos de asistencia, grupos patrióticos y sindicatos laborales rigurosas leyes de inmigración. Sin embargo, estas medidas fueron combatidas por intereses ferrocarrileros y agrícolas, que deseaban proteger a una importante fuente de mano de obra barata.

Los mexicano-norteamericanos que se encontraban en el último peldano económico, fueron los primeros en sufrir los efectos de la repatriación, ya que muchos se encontraban sin empleo, razón por la cual se vieron precisados a acudir a la asistencia pública, misma que les fue otorgada. Sin embargo, la lista de mexicano-norteamericanos se vió incrementada, haciendo que los requisitos para recibir la ayuda pública, fueran modificados en un gran número de Estados, estableciéndose así requisitos de residencia prolongada, eliminando a los inmigrantes recientes. Al mismo tiempo se comenzó a presionar a la Oficina de Inmigración para que iniciara la repatriación de extranjeros.

Grupos de ciudadanos con iniciativa propia, iniciaron la

primera repatriación, realizada en Michigan, sacando a mexicanos de sus hogares y obligándolos a dejar los Estados Unidos. La repatriación "forzada" se generalizó a nivel nacional, y fue tal la coerción, que la Liga Protectora de Inmigrantes de Chicago se vió precisada a declarar que el derecho de sus miembros a residir en Estados Unidos debería de ser considerado íntegramente antes de que se planeara la repatriación.

Dentro de estas repatriaciones fueron incluidos niños nacidos en territorio de los Estados Unidos, mismos que conforme al *Ius Soli* eran americanos por nacimiento. No se respetó el debido proceso legal de los inmigrantes mexicanos que tenían derecho a audiencias públicas y, la expedición de órdenes formales de deportación fueron ignoradas, ya que el proceso legal implicaba una pérdida de tiempo y mayores gastos. Las familias mexicano-americanas fueron presionadas para expresar su deseo "voluntario" de regresar a México, y a aquellas que se negaban, les fue negada la asistencia pública.

A pesar de todas las dificultades por las que pasaron los trabajadores migratorios durante la década de los 30, durante la Segunda Guerra Mundial, y para ser más exactos, hacia fines de 1941, después del bombardeo a la base de Pear Harbor, se necesitó la mano de obra barata para labrar la tierra y recolectar cosechas, abriéndose así las puertas de los Estados Unidos para los mexicanos bajo un contrato internacional de trabajo. Entre estos trabajadores con documentos había un gran número que con

anterioridad habían sido repatriados.

1.3 CONTRATACION DE TRABAJADORES DURANTE EL PERIODO
1942-1964 AL AMPARO DEL PROGRAMA DE BRACEROS.

Para poder tener una mejor comprensión de este inciso, a continuación se expone un cuadro cronológico de los convenios sobre braceros celebrados entre México y los Estados Unidos de 1942 a 1964:

Agosto 4 de 1942: Primer acuerdo sobre importación norteamericana de mano de obra mexicana para la agricultura, entre los gobiernos de ambos países. - Febrero 8 de 1943: México da por terminado el acuerdo a causa de la discriminación padecida por sus trabajadores. - Abril 29 de 1943: Se reanuda el acuerdo y se firma otro sobre trabajadores no-agricolas para los ferrocarriles. - Julio 12 de 1943: México decide no enviar braceros a Texas. - Agosto de 1943: México da por terminado el acuerdo sobre trabajadores para los ferrocarriles por los bajos salarios que éstos reciben. - Diciembre de 1943: Reanudación del Convenio sobre trabajadores ferrocarrileros. - Mayo 30 de 1944: Primeras pláticas entre los dos países sobre el problema de trabajadores mexicanos indocumentados en suelo norteamericano. Enero de 1945: Reunión bilateral para discutir el problema de mexicanos indocumentados "Memorándum Conjunto de las Conversaciones". Agosto 16 de 1945: Terminación oficial del acuerdo sobre trabajadrces mexicanos en los ferrocarriles.

Noviembre 15 de 1946: El Departamento de Estado norteamericano notifica al gobierno de México su deseo de dar por terminado en noventa días el acuerdo sobre braceros. Marzo 10 de 1947: Reanudación del Convenio sobre Braceros y acuerdo bilateral para legalizar a los indocumentados que se encontraran en los Estados Unidos. México accede a enviar braceros al estado de Texas. - Septiembre 26 de 1947: México decide nuevamente prohibir el envío de braceros a Texas. - Febrero 21 de 1948: Reanudación del Programa de Braceros, luego de su terminación en diciembre de 1947. Termina la práctica de legalizar indocumentados. El gobierno de Estados Unidos ya no es parte contratante, ahora lo es el agricultor. - Agosto 2 y 3 de 1948: Conversaciones secretas entre los dos países. Mayores concesiones de nuestro Gobierno. - Octubre 13-23 de 1948: Primer incidente en la frontera. A causa de las diferencias manifestadas en la negociación, el Servicio de Inmigración Unilateralmente abre la frontera por El Paso a los trabajadores indocumentados. Allí los legaliza y distribuye en territorio norteamericano. - Octubre 18 de 1948: México da por terminado el Convenio por no llegar a un acuerdo sobre cuestiones básicas. - Agosto 1 de 1949: Se firma un nuevo Convenio sobre Braceros. Se acuerda negar braceros a quienes emplearan mano de obra indocumentada: nuevamente se estableció la práctica de legalización a indocumentados y México ya no puede prohibir el envío de braceros a Texas u otro Estado. -Junio 3 de 1950: Truman firma la Orden Ejecutiva para la creación de la Comisión Presidencial sobre Trabajo Migratorio. Julio 26 de 1950: Nuevo acuerdo para no contratar trabajadores

del interior de México y legalizar a los indocumentados en suelo norteamericano. - Enero-febrero de 1951: Bajo las presiones de los empresarios, el gobierno norteamericano inicia las gestiones para llegar a un nuevo acuerdo con México. Nuestro país insiste en la regulación oficial del programa de gobierno a gobierno, supervisado por una agencia federal. - Marzo 26 de 1951: La Comisión entrega su dictámen al presidente Truman. Agosto 11 de 1951: Nuevo Convenio sobre Braceros, basado en la Ley Pública 78 y regulado por los gobiernos de ambos países, en vigencia hasta el 11 de febrero de 1952. Marzo 20 de 1952: Aprobación de la Ley Pública 283 que establece sanciones contra quienes empleen indocumentados. La "Texas Proviso" invalida el espíritu de esta ley. Junio 12 de 1952: Reanudación del acuerdo sobre importación de trabajadores, en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1953. Agosto de 1953: El Procurador General, Herbert Brownell, realiza un viaje de inspección a la zona fronteriza. Enero 15-febrero 15 de 1954: Segundo incidente en la frontera. Las negociaciones bilaterales quedan suspendidas. Los Departamentos de Trabajo, de Justicia y de Estado norteamericanos anuncian a nuestro país su intención de reclutar unilateralmente trabajadores mexicanos. Abren la frontera y llevan a cabo su plan hasta el 5 de febrero. Marzo 10 de 1954: Reanudación del Programa de Braceros, en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1945. -Marzo 16 de 1954: Se aprueba en los Estados Unidos la Ley Pública 309, como enmienda a la Ley Pública 78. Esta Ley da base jurídica al reclutamiento unilateral de trabajadores mexicanos, en caso de que las negociaciones bilaterales se

suspendan. - Junio 17 de 1954: Comienza la deportación masiva de mexicanos conocida como "Operación Wetback", en la que más de un millón de mexicanos fueron expulsados de los Estados Unidos. - Diciembre 23 de 1955: Reanudación del Programa de Braceros. - Diciembre de 1956: El Departamento de Trabajo norteamericano impone regulaciones más estrictas en lo que se refiere a salarios, alojamiento y condiciones laborales de los braceros. -Diciembre 20 de 1956: Reanudación del Programa de Braceros. - Agosto 31 de 1959: Renovación del Programa de Braceros, en vigencia hasta junio 30 de 1961. - Marzo de 1960: Se introduce al Senado norteamericano una enmienda a la Ley Pública 78 en el sentido de dar fin gradual al Programa de Braceros. - Octubre 4 de 1961: Extensión del Programa de Braceros hasta diciembre 31 de 1963. - 1962: Algunas enmiendas al Programa de Braceros, los trabajadores mexicanos no podrán permanecer en los Estados Unidos por más de seis meses y en ningún caso más de nueve. - Octubre 31 de 1963: Extensión última del Programa de Braceros hasta diciembre 31 de 1964. (2)

En 1942, al entrar los Estados Unidos de lleno a la Segunda Guerra Mundial se hizo inminente en ese país la necesidad de

.....
(2) CFR.- Morales Patricia, Indocumentados Mexicanos, Editorial Grijalbo, primera edición, México 1982, páginas 152, 153 y 154.

importar de México mano de obra no calificada, por lo que el Embajador George Messersmith, se reunió con Ezequiel Padilla, Secretario de Relaciones Exteriores y le planteó la necesidad de celebrar un programa que permitiera la posibilidad de establecer un acuerdo para importar mano de obra.

Los aspectos positivos de este programa eran los siguientes:

" a) Se había asegurado a los representantes mexicanos un acuerdo de gobierno a gobierno, en el que nuestro país tendría una participación importante.

b) La agricultura mexicana podría beneficiarse con los conocimientos que adquirieran los braceros durante su estancia en los Estados Unidos.

c) El programa presentaba a México una oportunidad de participar significativamente con los aliados en la guerra.

d) A través de los salarios de los braceros ingresaría al país una cantidad importante de dinero". (3)

.....
(3) Morales Patricia, Indocumentados Mexicanos- Op cit.- página

Estas consideraciones fueron las que pesaron en el ánimo de los representantes mexicanos, y en julio de 1942 dieron comienzo las pláticas relativas en la Ciudad de México.

Tan sólo a diez días de iniciadas las conversaciones, surgió el primer acuerdo para la importación de mano de obra mexicana a los Estados Unidos, mejor conocido como "Convenio sobre Braceros". Este acuerdo entró en vigor el 4 de agosto, al ser ratificado mediante el intercambio de Notas Diplomáticas. En él quedaron incorporadas las demandas mexicanas, que fundamentalmente procuraban la defensa de sus nacionales: garantía de un trato no discriminatorio, condiciones dignas de trabajo y salarios equitativos.

Este fue el primero de los acuerdos. Con varias enmiendas y prórrogas, el programa duró veintidós años y comprende básicamente tres periodos. El primero abarca de agosto de 1942 a diciembre de 1947, de febrero de 1948 a 1951 el segundo y, el último, del mes de julio del mismo año hasta diciembre de 1964.

Los puntos principales de este primer acuerdo fueron los siguientes:

1.- Los trabajadores mexicanos no deberían ser usados para desplazar a trabajadores locales, sino únicamente para

cubrir la escasez de fuerza laboral.

2.- Los trabajadores mexicanos no podrían ser reclutados en el ejército de los Estados Unidos.

3.- No habría trato discriminatorio para los mexicanos en territorio norteamericano.

4.- Se garantizaba al trabajador mexicano los gastos de transportación de ida y vuelta, así como los viáticos durante el viaje. Los pagaría el propio gobierno de los Estados Unidos, signatario del acuerdo, quien a su vez los recibiría de los empresarios que se beneficiaran con el trabajo de los braceros.

5.- El trabajo de los braceros se destinaría exclusivamente a la agricultura. Si cualquier trabajador aceptaba laborar en la industria, era deportado inmediatamente. El propósito era impedir que los mexicanos compitieran por los salarios más altos del sector industrial.

6.- Los braceros eran libres de hacer sus compras donde ellos decidieran.

7.- La contratación se haría sobre la base de un documento por escrito, en ambos idiomas, entre el trabajador y su patrón.

8.- Las habitaciones y las instalaciones sanitarias deberían estar en buenas condiciones.

9.- Se autorizaban deducciones a los salarios hasta de un 10 % como un ahorro que tendría depositado el patrón y que le sería devuelto al trabajador a su regreso a México.

10.- El trabajador debería de tener trabajo garantizado cuando menos para el 75 % del tiempo por el cual fue contratado. Si alguno era impedido para trabajar ese tiempo, entonces recibiría tres dólares para subsistencia diaria por cada día de desempleo, así como alojamiento en igualdad de condiciones a los obreros norteamericanos.

11.- Los salarios deberían ser iguales a los de los trabajadores locales del Área a la cual fueran asignados los braceros, pero en ningún caso menores de 30 centavos de dólar por hora. (4)

Este acuerdo binacional de gobierno a gobierno asignó la responsabilidad, en los Estados Unidos, al Departamento de Agricultura y, en México, a la Oficina de Migración dependiente

de la Secretaría de Relaciones Exteriores que, en colaboración con las Secretarías de Gobernación y del Trabajo, para otorgar cuotas de braceros a los diferentes estados de la Unión americana.

El Convenio de 1942 había dado al gobierno de México una facultad legal para protestar por los actos de discriminación en contra de sus nacionales, misma que, debido a la cantidad de quejas que se presentaron en contra de los dueños de plantaciones, nuestro país utilizó para dar por terminado el acuerdo el 8 de febrero de 1943, a escazos siete meses de haberse iniciado. Las causas fueron varias, pero principalmente dos: inconformidad con la actitud de los granjeros norteamericanos y las presiones internas adversas al tratado. El gobierno de los Estados Unidos, después de muchos esfuerzos por satisfacer las demandas mexicanas, logró que nuestro país firmara un nuevo Convenio el 29 de abril de ese mismo año.

Las modificaciones que se hicieron al acuerdo de 1943, aunque no tocaron las primeras estipulaciones en lo fundamental, son importantes porque significaron un mayor poder para el Gobierno mexicano que obtuvo satisfacción a todas sus demandas.

En primer lugar, se incluyó el Artículo 29 de la Ley Federal del Trabajo mexicana, que sólo se mencionaba informalmente en el acuerdo de 1942 en los puntos referentes a transportación, gastos y repatriación. El nuevo acuerdo también

condicionaba, a diferencia del primero, el desplazamiento geográfico de los trabajadores mexicanos al consentimiento expreso del trabajador y del Gobierno mexicano. Además, a diferencia del primer acuerdo, que sólo estipulaba que los servicios de alojamiento, sanitarios y médicos debían ser idénticos a los recibidos por los trabajadores domésticos, pero no aclaraba suficientemente que los mexicanos los recibirían sin costo alguno, el nuevo Convenio precisaba esto de modo explícito.

También se reforzó y extendió la facultad de los funcionarios mexicanos para vigilar las condiciones de trabajo de sus connacionales en los Estados Unidos. Se conservó la garantía de tres dólares diarios como compensación al desempleo; Pero mientras que en el primer acuerdo se decía que alojamiento y salario de subsistencia se daría sobre las mismas bases que a los norteamericanos, el nuevo Convenio consignaba que los mexicanos recibirían estos servicios sin costo adicional.

El último cambio se refería a los servicios de Wells Fargo y Union Trust Company de San Francisco, que en adelante custodiarían los ahorros de los mexicanos hasta que dichos depósitos fueran transferidos al Banco Nacional de Crédito Agrícola. Estos depósitos eran administrados anteriormente por los empresarios contratantes.

A pesar de los logros obtenidos por el Gobierno mexicano a principios de 1943, la Ley Pública 45 que en lo interno daba

sustento al acuerdo internacional, dificultaba en algunas de sus estipulaciones la facultad de nuestro país para intervenir en la conducción del programa.

La prórrogas posteriores al acuerdo fueron posibles con base en la aprobación de varias leyes públicas, siendo la más importante la 707, aprobada el 9 de agosto de 1946 y, representó el primer intento del Congreso, ya en el período de la posguerra, para prolongar el programa, con el argumento de que Estados Unidos había perdido su mano de obra agrícola en la guerra y requería de la extranjera para sustituirla.

El período que va de marzo a abril de 1943 se caracterizó por dificultades crecientes entre los dos países, relacionadas con el trato que recibían los mexicanos en los Estados Unidos y con el problema de los inmigrantes sin documentos que, ya para esas fechas, llegaban a todas las regiones del vecino país.

La afluencia de inmigrantes sin documentos, que se incrementó de manera insospechada desde que se concertaron los acuerdos internacionales, se discutió por primera vez a nivel diplomático en mayo 30 de 1944, en una serie de pláticas que al respecto tuvieron lugar en la Secretaría de Relaciones Exteriores. A partir de la firma del primer Convenio sobre Braceros, la inmigración de mexicanos sin documentos migratorios se incrementó significativamente, superando desde entonces en número, al de los trabajadores contratados legalmente.

Sin embargo, en julio de 1943, debido a discriminaciones que había contra trabajadores mexicanos en el Estado de Texas, la Secretaría del Trabajo de México declaró que debido a este hecho, ya no se enviarían trabajadores a ese Estado, a lo que el Gobernador de Texas respondió que lamentaba lo sucedido, ya que Texas tenía necesidad de la mano de obra mexicana. Asimismo, realizó un viaje de "buena voluntad" a México, e invitó a todos los texanos a adherirse a la política del "buen vecino", esfuerzo que no hizo más favorable la situación. Los agricultores satisfacían su necesidad de mano de obra barata apoyándose en la política de frontera abierta. Otra de las razones del boicot contra Texas fue la invitación tácita que hiciera ese Estado a miles de indocumentados para que llegaran a su territorio en mayo de 1943, hecho que fue apoyado por el Gobierno norteamericano.

De la conferencia que tuvo lugar en la Ciudad de México entre el 30 de mayo y el 2 de junio, anteriormente señalada, resultó una promesa por parte de los Estados Unidos en el sentido de eliminar el tráfico de trabajadores indocumentados en el sur de Texas, de repatriar trabajadores de acuerdo con el requerimiento mexicano y reforzar su patrulla fronteriza.

A pesar de este acuerdo, que tendía a reafirmar la posición de los Estados Unidos contra la discriminación y el tráfico de trabajadores sin documentos, ambos fenómenos

persistieron invalidando cualquier arreglo consignado en el papel.

Como la inmigración indocumentada y la discriminación persistían, se reunieron nuevamente, esta vez en Washington, D.C., representantes de los dos países, con el objeto de solucionar ambos problemas. Dicha reunión llevada a cabo en enero de 1945, produjo un "Memorándum Conjunto de las Conversaciones". Sus recomendaciones, que entre otras medidas incluían el aumento del personal de la patrulla fronteriza, nunca llegaron a implementarse con éxito. El número de indocumentados que cruzaba la frontera aumentó año con año durante la década de los cuarenta.

Cuatro años después de haber firmado el acuerdo binacional, y a dos años de la anterior conferencia, ambos gobiernos decidieron celebrar una reunión para tratar el tema del boicot a Texas y el de la afluencia creciente de trabajadores sin documentos que suplían en gran medida la mano de obra barata que requerían los empresarios de ese Estado. De dicha reunión que fuera celebrada en la Ciudad de México, entre el 27 de enero y el 4 de febrero de 1947, surgieron el 10 de marzo dos acuerdos, considerados como suplementarios y no sustitutivos del acuerdo de marzo de 1943, los cuales legalizaron la estancia de trabajadores sin documentos que se encontraban en los Estados Unidos, con un acuerdo específico sobre el Estado de Texas. Bajo los términos de estos acuerdos se estableció una infraestructura para

repatriarlos a México, certificarlos en la frontera y regresarlos rápidamente a los Estados Unidos. En octubre de 1947 México volvió a prohibir que fueran braceros al Estado de Texas.

El 15 de noviembre de 1946 el Departamento de Estado, notificó al Gobierno de México su deseo de dar por terminado el Programa Bracero y posteriormente, el 28 de abril de 1947 el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley Pública 40, que pretendía dar fin a dicho Programa. Este se decía, continuaría hasta el 31 de diciembre de 1947, y se daría por terminado totalmente en 30 días a partir de esa fecha. El 21 de febrero de 1948 se firmó un nuevo convenio internacional para la importación de mano de obra mexicana, pero sobre bases completamente distintas a aquellas que sustentaron los acuerdos anteriores.

En este nuevo acuerdo, al igual que en el de 1943, también se establecía que no se trasladaría a los braceros de un lugar a otro sin su consentimiento y, se fijó una fianza para su repatriación en caso de inconformidad por maltrato o inadaptación para la labor a la que fueran destinados.

La Unión de Trabajadores del Campo, organismo sindical norteamericano, denunció que el Tratado fue redactado bajo la presión de los hacendados norteamericanos para aprovechar al trabajador importado, en lugar de mejorar al local; en su elaboración no habían intervenido sindicatos de ninguno de los dos países. Concretamente, el trabajador mexicano carecía de

medios para investigar si los informes que se daban en cuanto a condiciones de trabajo, salarios, y demás prestaciones eran exactos; aunque el salario se fijaba por hora, se dejaba la puerta abierta para fijarlo en base al destajo, lo que era injusto para el bracero mexicano y para el trabajador norteamericano porque esto propiciaba que los salarios se rebajaran; se concedía igualdad de garantías en materia de alojamiento, atención médica, accidentes y enfermedades que a los norteamericanos. Sin embargo, los trabajadores mexicanos no tenían una debida protección en los Estados Unidos, toda vez que el derecho que tenían a nombrar representantes se veía anulado por el temor a que se les deportara por agitadores; la protección contra la indiscriminación era ineficaz porque en Estados Unidos se carecía de órganos que aplicaran esas garantías; el contrato individual de trabajo podía darse por terminado antes de su expiración con la simple petición del hacendado y no del trabajador. En suma, ese acuerdo violaba en muchos capitulos las leyes mexicanas del trabajo; su fin era romper con las huelgas de los trabajadores norteamericanos.

El primero de agosto de 1949 se firmó un nuevo acuerdo, principalmente destinado a suprimir a los braceros ilegales. Los contratos para trabajar en las plantaciones de remolacha podrían tener una vigencia de seis semanas, en los campos algodoneros de tres meses, y cuatro meses para cualquier otro trabajo. Aunque la duración máxima de un contrato era de seis meses, con el consentimiento de las autoridades de ambos países podían

permanecer hasta un año.

A principios de 1951, se iniciaron las conversaciones para modificar el Convenio de 1949; los representantes mexicanos insistieron en que se sancionara a los granjeros norteamericanos que no respetaran los convenios y utilizaran trabajadores ilegales. También se opusieron a que los braceros pagaran por el retiro, puesto que no podían permanecer en Estados Unidos más de seis meses y no gozarían de ese beneficio. Para marzo de 1951 ya se habían logrado ciertos puntos de acuerdo; al patrón que no cumpliera con los contratos individuales de trabajo, inmediatamente se le cancelarían los permisos para ocupar a trabajadores mexicanos; el bracero que por causa de fuerza mayor quisiera retornar temporalmente a México podría hacerlo y reanudar posteriormente su trabajo, si así lo deseaba. el trabajador que hubiere sido seleccionado para trabajar y que no llenara los requisitos sanitarios norteamericanos, sería regresado al lugar de su contratación por cuenta de los patronos respectivos.

Hasta 1951 se permitió el ingreso de trabajadores mexicanos a Estados Unidos bajo el amparo de los Departamentos de Estado, Trabajo y Agricultura y autoridades gubernamentales: la Ley Pública 78 autorizó el empleo temporal de trabajadores mexicanos en la agricultura. El acuerdo básico del 11 de agosto de 1951, de conformidad con la Ley Pública 78, estableció que una dependencia del gobierno norteamericano garantizaría el

cumplimiento de las cláusulas esenciales de los contratos de trabajo y sancionó a los patronos que otorgaran empleos a los trabajadores ilegales. Este acuerdo tuvo una vigencia experimental de medio año.

Este nuevo acuerdo fue el resultado del esfuerzo del Gobierno mexicano por obtener plenas seguridades para los braceros, dispuesto a como estaba a que de no conseguirlas denunciaría el acuerdo existente. Cabe señalar que tanto el Presidente Harry S. Truman como el Congreso norteamericano comprendieron que las demandas del Gobierno mexicano eran justas, por lo que Truman nombró una comisión especial para que estudiara este problema que dependía directamente de él; las sugerencias de esta comisión coincidieron con las demandas planteadas por los representantes mexicanos. De este modo se firmó el acuerdo el 11 de agosto de 1951 que tuvo, además de las ventajas ya señaladas, eliminar el complicado procedimiento de contratación dentro del territorio mexicano, con el establecimiento de estaciones migratorias en México para concentrar y examinar a los aspirantes y evitar las aglomeraciones a quienes esperaban ser contratados. Una de las mayores ventajas del nuevo arreglo fue la garantía del Gobierno norteamericano para cumplir con las obligaciones contractuales que contrajeran los patronos y el establecimiento de una comisión mixta en Washington, compuesta por un representante de cada gobierno, para resolver los conflictos de trabajo en forma inapelable.

El 16 de julio de 1954 hubo un intercambio de notas diplomáticas entre ambos gobiernos para establecer contratos especiales con duración de cuatro semanas, plazo inferior al mínimo de seis fijado para los normales. Poco después se reformó el procedimiento de contratación ante la Comisión Mixta.

El acuerdo de 1951 fue prorrogado varias veces, por periodos no mayores a dos años y medio, porque el Gobierno mexicano seguía considerando la contratación de los braceros como una emergencia, que esperaba terminara cuando el desarrollo económico de México permitiera ocupar todos los excedentes de su población. En las pláticas celebradas entre ambos gobiernos en 1956, se amplió de 15 a 30 días el llamado "periodo de gracia", o sea la prórroga automática de los contratos de trabajo, sin más requisito que el consentimiento expreso de ambas partes y la aprobación del cónsul mexicano. En 1952 se ordenó que los braceros fueran protegidos con tres clases de seguros: a) Contra accidentes y enfermedades profesionales, a cargo del patrón; b) contra accidentes y enfermedades no profesionales, a cargo del trabajador; c) seguro de vida por 1350 dólares, también a cargo del trabajador.

El acuerdo de 1951 fue prorrogado el 23 de octubre de 1959 hasta el 30 de junio de 1961, confiriendo al Instituto Mexicano del Seguro Social hacerse cargo del seguro de vida de los braceros, en sustitución de las compañías norteamericanas, a partir del primero de febrero de 1960. Al aproximarse el término

del Tratado, que sería el 31 de diciembre de 1964, aumentó la nerviosidad de los legisladores mexicanos, quienes advirtieron el peligro de retroceder a las épocas de la inmigración ilegal.

1.4 SITUACION MIGRATORIA DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS
DURANTE EL PERIODO 1964-1981.

Para Jorge Bustamante, en México el fenómeno de emigración "tiene como raíces el subdesarrollo y la dependencia, caracterizados por el desempleo, la enorme disparidad de la distribución de ingresos, la discriminación del sector rural en favor del urbano en la distribución de fondos gubernamentales, y la dependencia del desarrollo nacional del capital y tecnología extranjeras. Por lo que se refiere a Norteamérica el fenómeno se deriva básicamente de una demanda insaciable e incontrolable de mano de obra barata" (5)

El 3 de mayo de 1965 el gobierno de Estados Unidos solicitó un número "limitado" de trabajadores migratorios, aceptando el Gobierno mexicano esta petición. México por su parte sólo autorizaría la salida de braceros si se le ofrecía un

.....
(5) Simposio sobre la Inmigración Indocumentada Mexicana a los Estados Unidos, Colegio de México, Op Cit, página 24

mínimo de garantías semejantes a las que se habían otorgado en el acuerdo internacional de 1951. Conforme a lo convenido en mayo de 1965, el Gobierno mexicano recibió una carta de crédito por cien mil dólares, otorgada por los granjeros para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones, entre ellas garantizarles un mínimo de trabajo de seis semanas. El Acuerdo Básico y el Contrato Tipo de trabajo de mayo de 1965 fueron renovados en 1966 y en 1967. Los sindicatos norteamericanos protestaron contra los braceros, al grado de que se empezó a hablar de exigirles residencia en Estados Unidos. De cualquier modo, al Acuerdo se ratificó el 16 de julio de 1968, con una interpretación conjunta para que si se cancelaba la contratación, el patrón pagara los gastos de repatriación y subsistencia. Hubo un aumento en el salario, se duplicó la cobertura para los gastos de atención médica y hospitalaria, etc. Sin embargo, ante la presión de los sindicatos, las autoridades norteamericanas ya no solicitaron trabajadores en la cantidad que lo habían estado haciendo.

Durante la administración del Presidente Carter, el entonces titular del Departamento del Trabajo, propuso cerrar la frontera con México, para lograr la disminución del flujo de indocumentados, que beneficiaría al trabajador mexicano-americano, ya que así éste tendría menor competencia en el mercado laboral. Sin embargo, se estableció un programa de amnistía, que consistía en establecer como ilegal la contratación de trabajadores indocumentados, imponiendo sanciones penales a los patrones que violaran tal prohibición y además prohibir judicialmente el

servicio laboral y multas de mil dólares por extranjero que fuera contratado y que no tuviera su documentación en regla.

En enero de 1982, el Servicio de Inmigración inició los procedimientos de deportación contra un gran número de mexicanos que tenían visas temporales conocidas como "Cartas Silva" que les permitía su estadía mientras se regularizaba su situación. El otorgamiento de estas cartas se derivó de una demanda general que se presentó en 1977 y se ganó ante la Suprema Corte de los Estados Unidos por Refugio Silva, en donde se afirmaba que las cuotas para las personas procedentes del hemisferio occidental que deseaban inmigrar se aplicaban en forma discriminatoria, ya que la cuotas para los mexicanos eran usadas para permitir la entrada a refugiados cubanos.

A mediados de 1981, el entonces Presidente, Ronald Reagan, propuso una serie de medidas legislativas que autorizaban la admisión de trabajadores mexicanos con tarjetas de "trabajador huested", limitando el número de trabajadores a cincuenta mil anuales; sin embargo, se podría aumentar este número con una autorización otorgada por el Departamento del Trabajo. Estas nuevas medidas propuestas por el Presidente Reagan, no ofrecían garantías laborales a los trabajadores, y además se contemplaba una nueva categoría para los trabajadores extranjeros, que se denominaba como de "residentes temporales", cuyas visas serían renovadas cada tres años de encontrarseles "aceptables" (no políticos ni activistas sindicales). Asimismo, el trabajador

migratorio quedaría obligado a contribuir al sistema de seguridad social como cualquier otro trabajador, aunque no se le permitiera recibir prestaciones de seguridad social ni obtener los servicios subvencionados por los impuestos de los trabajadores.

En contraposición a la ley migratoria que compromete auxilio para la reunificación de las familias, en la propuesta no se autorizaba al trabajador a traer a su familia hasta no haberse convertido en un "extranjero residente permanente". Sólo después de diez años de residencia continua se le permitiría solicitar la "residencia permanente" teniendo que saber para entonces el idioma inglés.

Asimismo, la propuesta de Reagan incluía un presupuesto mayor para la patrulla fronteriza. El presupuesto de la administración Reagan también contemplaba la existencia de más oficiales de detención y el fortalecimiento de los medios de vigilancia del Servicio de Inmigración y Naturalización y también la reducción presupuestal para los procedimientos de adjudicación, las audiencias sobre deportaciones y los servicios jurídicos.

La propuesta de Reagan se vió fortalecida, cuando el 22 de octubre de 1981 la administración propuso legislación para otorgar al Presidente nuevos poderes amplios de emergencia, para hacer frente a la migración masiva de extranjeros indocumentados, los cuales fueron los siguientes:

1.- Cerrar cualquier atracadero, puerto, aeropuerto o carretera para impedir que extranjeros no deseados penetraran al país;

2.- restringir los viajes de norteamericanos tanto internamente como a países enumerados en una declaración de emergencia;

3.- colocar a los extranjeros detenidos "en campos de detención" el cual también "podría trasladar a los inmigrantes a discreción del Procurador General de una instalación a otra y;

4.- eximir al gobierno practicamente todas las leyes ambientales al instalar los campos de detención. (6).

Por lo que respecta a las sanciones para empleadores de extranjeros, durante esta época las sanciones no fueron aplicadas; sin embargo, esto empeoro la situación, ya que daba la oportunidad de emitir ordenes de cateo y redadas en fabricas para detener a "ilegales". Asimismo, dirigentes sindicales con el

afán de "proteger" la fuente de trabajo de los trabajadores norteamericanos, buscaron promover la implantación de una "tarjeta nacional de identidad del trabajador a prueba de falsificación".

La legislación propuesta por el Presidente Reagan, incluía una "amnistía" para los trabajadores indocumentados que pudieran demostrar cinco o más años de residencia en los Estados Unidos; sin embargo, esto constituía un error, ya que en primer lugar, rara vez los inmigrantes mexicanos permanecen por más de un año, y por otra parte, el término de "amnistía", al igual que en la propuesta Carter, está mal empleado, toda vez que la amnistía es un proceso por el cual el Estado otorga el perdón a criminales o prisioneros políticos, por lo tanto el término no se podía aplicar a los inmigrantes porque si bien es cierto que son indocumentados, no son delincuentes.

La propuesta de Reagan tuvo una fuerte oposición, ya que algunos la consideraron favorable para los patrones y otros contraria a los intereses de los trabajadores.

Como reacción al plan de Reagan, los trabajadores indocumentados comenzaron a formar sindicatos y a participar en huelgas en diversas ramas de la actividad, formando así el Consejo Nacional Coordinador de los Trabajadores Mexicanos en los Estados Unidos.

Como podemos observar, la propuesta sobre "trabajadores

huespedes" de Reagan pretendió regular y controlar el flujo de mano de obra barata, la imprevisibilidad del flujo migratorio y el potencial de descontento social a que podía contribuir o relacionar en los Estados Unidos, tratando así de que la mano de obra inmigrante fuera algo más tratable y confiable.

1.5 MARCO POLITICO DEL PROYECTO DE LEY SIMPSON-MAZZOLI.

El proyecto de Ley Simpson-Mazzoli, fue una iniciativa de reforma a la Ley de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos que ha estado vigente desde 1952. Los autores de este proyecto fueron: el Senador Allan K. Simpson (del Partido Republicano) y el entonces representante (Diputado Federal) Romano Mazzoli (del Partido Demócrata), siendo representantes de los estados de Wyoming y de Kentucky, respectivamente. El título oficial de este proyecto era "Immigration Reform Act of 1982".

Las disposiciones de este proyecto incluyeron sanciones a empleadores, un programa de legalización y cambios sustanciales al sistema de visas para inmigrantes. El Senado, controlado por los republicanos, rápidamente aprobó el proyecto por un amplio margen. Sin embargo, el liderazgo demócrata de la Cámara de Representantes no estaba entusiasmado con el proyecto, al cual le notaron un tinte "republicano". En particular, el diputado Peter Rodino, miembro influyente de la Comisión sobre Justicia de esta Cámara, en tanto que anteriormente había apoyado el establecimiento de sanciones a empleadores, en el proyecto se

oponia a los cambios propuestos al sistema de visas para inmigrantes. por lo tanto, el proyecto no pasó por el proceso legislativo tan rápido como había sido el caso en el Senado. Cuando finalmente llegó al Pleno en diciembre de 1982, en una sesión extraordinaria del Congreso, sólo faltaban unos días para que éste levantara su sesión. Además, y probablemente con la intención de hundir el proyecto, se decidió que el debate en el Pleno sería limitado a dos horas, pero que no había límite al número de enmiendas que se le podían proponer. Tan sólo el Diputado Edward Roybal presentó más de doscientas propuestas. No alcanzó el tiempo para considerarlas y por lo tanto el proyecto no fue sometido a votación.

En 1983 el Senador Simpson y el Diputado Mazzoli, presentaron nuevamente versiones ya más afinadas de sus proyectos ante sus respectivas Cámaras. Como había ocurrido la vez anterior, el Senado aprobó el proyecto con facilidad, siendo el principal obstáculo para el proyecto la oposición democrática en la Cámara de Representantes. En octubre de 1983, el Presidente de esta Cámara, Thomas P. "Tip" O'Neill anunció que el proyecto sería retirado del Pleno debido a la cercanía de las elecciones de precandidatos. Por otra parte, el Diputado Rodino publicó una carta en el New York Times en la cual manifestó su oposición a cualquier cambio en el sistema de visas de inmigrantes. La prensa norteamericana atacó agresivamente al Diputado O'Neill por haber retirado el proyecto. Las disposiciones con respecto a visas de inmigrantes a las cuales tanto se había opuesto Rodino,

fueron eliminadas de la versión del proyecto en la Cámara de Representantes. Así fue que en junio de 1984 la propuesta Simpson-Mazzoli finalmente llegó al voto del Pleno en la Cámara de Representantes, donde fue aprobada por un margen de cinco votos.

Ahora bien, la versión del proyecto aprobada por la Cámara de Representantes difirió en aspectos importantes de la versión aprobada por el Senado. El primero propuso un plan de legalización algo más generoso hacia los indocumentados, cuando menos dos programas de trabajadores agrícolas temporales y no cambió el sistema de visas para inmigrantes. También fue más generoso en lo que se refiere a los programas de asistencia social, los que podrían ser aprovechados por los extranjeros legalizados. La versión del Senado no fue tan generosa por lo que a legalización y programas de asistencia social se refiere. Tampoco propuso programa de trabajadores temporales, pero si proponía cambiar el sistema de visas para inmigrantes.

En el proceso legislativo norteamericano, cuando dos versiones de un proyecto no son idénticas, como fue el caso del Simpson-Mazzoli en 1984, debe pasar por un proceso de unificación en una Comisión bicameral. Así fue que en septiembre y octubre de 1984, una comisión bicameral trató de negociar una versión conciliada que pudiera contar con el apoyo de ambas cámaras del Congreso de Estados Unidos. Sin embargo, comenzaron a circular rumores de que el Presidente Reagan pensaba vetar el proyecto, si

fuera aprobado por el Congreso, por considerar demasiado costosas las disposiciones que pretendían reembolsar a los estados por el costo de ciertos beneficios de asistencia social recibidos por los inmigrantes legalizados. El Senador Walter Mondale, candidato demócrata para Presidente, tampoco apoyaba el proyecto. En este contexto político, la Comisión Bicameral no pudo negociar un acuerdo sobre las dos versiones del proyecto y la Simpson-Mazzoli fracasó por segunda vez cuando el Congreso levantó su sesión en octubre de 1984.

1.6 OPINION PUBLICA MEXICANA ANTE EL PROYECTO DE LEY SIMPSON-MAZZOLI.

Después de haber hecho en este primer capítulo un breve recorrido histórico de la emigración de mexicanos indocumentados hacia los Estados Unidos, en el que nos hemos podido percatar de la situación social y económica en que nuestros connacionales han vivido en ese país y, sobre todo de las condiciones de trabajo y seguridad social, sobre las cuales podríamos decir que han sido casi nulas y también nos hemos podido dar cuenta de los esfuerzos realizados por el Gobierno de México para dar una mayor protección y garantías a los nacionales que se encuentran en el vecino país del norte con una calidad migratoria irregular, a continuación conoceremos la reacción de la opinión pública mexicana por lo que al proyecto de ley Simpson-Mazzoli se refiere.

En general podríamos decir que la reacción a este proyecto fue de total rechazo, toda vez que, y con razón, se argumentó que si bien había un gran número de mexicanos indocumentados en Estados Unidos, también existía una gran necesidad de mano de obra barata que ese país había tenido a partir de la última década del siglo pasado y a lo largo de éste.

Además, no se consideró que los mexicanos que llegaban a trabajar al sur de los Estados Unidos desplazaran a los estadounidenses, ya que realizaban y realizan tareas que los mismos norteamericanos se niegan a efectuar, toda vez que las consideran denigrantes; en cambio, los mexicanos aceptan un bajo salario, mientras los norteamericanos prefieren vivir del seguro de asistencia social en lugar de llevar a cabo el trabajo que hacen los mexicanos.

La propuesta Simpson-Mazzoli, no beneficiaba a las relaciones de ambos países, ya que, si bien es cierto que los Estados Unidos estaba defendiendo su soberanía, también estaba tomando medidas de carácter unilateral, lo que no era conveniente, ya que se trataba de un problema bilateral, que como tal debería de ser resuelto.

CAPITULO II

LA LEY SIMPSON-RODINO.

El 6 de noviembre de 1986, el Presidente Reagan firmó la Ley de Reforma y Control Migratorio de 1986. Tan sólo dos semanas antes, cuando el Comité que elabora los reglamentos de la Cámara de Diputados adoptó la resolución para limitar el debate sobre la reforma a la Ley de Inmigración durante la legislatura 99, el Senador Alan Simpson declaró que la "avaricia" de los agricultores, los cuales habían demandado un programa abierto de trabajadores, había dificultado la aprobación del proyecto Simpson-Mazzoli, toda vez que la aprobación del proyecto estaba asegurada, pero como en el último momento se había logrado un compromiso que involucraba a los trabajadores, era una necesidad la de aprobar una ley que controlara a la inmigración indocumentada.

Mientras los patrocinadores del proyecto dudaban de su efectividad, los que se oponían estaban convencidos de que se podían dar otra clase de soluciones al problema migratorio. Lo que era un hecho, es que tanto republicanos como demócratas estaban convencidos de que era necesario adoptar medidas que reglamentaran el flujo migratorio, pero que de seguir con el debate, no se obtendría resultado alguno. Cabe señalar que la promulgación de esta ley, ciertamente es la reforma migratoria más impactante en los Estados Unidos y de la que no podremos

percatarnos de sus alcances sino hasta dentro de varios años.

Cuando el Presidente Reagan firmó el Decreto de Promulgación de la Reforma, reconoció que era la más amplia en materia de migración desde 1952.

El Presidente Reagan debió hacer referencia a las Reformas de 1965 a la Ley de Inmigración y Nacionalidad, porque la Ley Simpson-Rodino probablemente haría por los inmigrantes hispanos, lo que la de 1965 hizo por los del hemisferio oriental.

Las Reformas de 1965, por primera vez abolieron el sistema nacional que existía de favorecer a los inmigrantes noreuropeos. De esta manera se dió una significativa inmigración de proveniente de países no noreuropeos y en particular del subcontinente asiático y el lejano oriente.

La Ley Simpson-Rodino legalizaría, retroactivamente, la inmigración de facto que se había venido dando durante las dos últimas décadas por parte de Latinoamerica, hecho que era conocido como "inmigración ilegal".

En este sentido, considero que el término de "inmigración ilegal" o de "ilegal que se ha venido utilizando a través de los años es incorrecto, pues las personas que tienen una situación irregular en Estados Unidos o en cualquier otro país tienen sólo eso, una situación irregular y no se podría decir que han

incurrido en delito alguno para "etiquetarlos" con ese calificativo, considerando así, que el concepto más adecuado es el de hablar de "inmigración indocumentada" o simplemente de "indocumentados".

El significado histórico de la legislación estriba en que un gran número de indocumentados podrían obtener el estatus de residentes e incluso, en determinadas circunstancias podrían optar por la nacionalidad americana.

Igual importancia tienen las sanciones que se aplican a los patrones por contratar trabajadores indocumentados sin la debida autorización para trabajar.

Podríamos decir que un fuerte fundamento para la aprobación de esta Ley, fue según el Congreso, la obligación que había de velar porque las leyes de inmigración se cumplieran y la protección que se debía de dar a las fuentes de trabajo americanas (7).

.....
7.- Foster Charles C. The Immigration Reform and Control Act of 1986: Its Impact and Implications, University of Houston, Immigration Legislation of 1986, pages 1 and 2

2.1 REQUISITOS PARA LA LEGALIZACION DE TRABAJADORES
EXTRANJEROS EN ESTADOS UNIDOS.

La Ley Simpson-Rodino permite la legalización o regularización de la calidad migratoria de indocumentados que reúnan ciertos requisitos. Los motivos para permitir tal legalización son los siguientes:

1) Sería muy difícil expulsar a la población indocumentada de los Estados Unidos;

2) los indocumentados con su trabajo y el pago de sus impuestos se han ganado el derecho de permanecer en los Estados Unidos;

3) que la expulsión de tales personas sería una política "inhumana"; y

4) en la medida que se legalice a indocumentados, disminuye en términos numéricos el problema de trabajadores sin papeles. (8)

.....
8.- CFR.- Documentos sobre la Ley Simpson-Rodino, Dirección General de Apoyo Parlamentario, diciembre de 1986, página 16.

Los requisitos para poder presentar la solicitud de legalización los establece la Sección 245a del Reglamento del Decreto de Reforma, que a la letra dice:

"(1) Residencia continua desde el primero de enero de 1982: Un solicitante de algún modo elegible para la legalización debe probar que ha "residido continuamente" en los Estados Unidos desde el primero de enero de 1982. Ciertas ausencias no serán consideradas para interrumpir este requisito de residencia continua. El Servicio de Inmigración, inicialmente consideró que una sólo ausencia de más de 30 días o ausencias adicionales que sumen un total de más de 150 días romperán con el requisito de residencia continua. Sin embargo, en vista de los comentarios formulados por la opinión pública sobre la materia, el Servicio ha reconsiderado su posición y bajo la regla propuesta una sólo ausencia de 45 días o más o ausencias adicionales de 180 días o más romperán con el requisito de residencia continua. (2) Presencia física continua desde el 6 de noviembre de 1986: Además del requisito de residencia continua desde el primero de enero de 1982, el solicitante deberá probar que de manera continua ha estado presente físicamente en los Estados Unidos desde el 6 de noviembre de 1986. Bajo la regla propuesta, las ausencias que fueron breves, casuales e inocentes no romperán con el requisito de presencia física. Sólo una ausencia autorizada por el Servicio por no más de treinta (30) días será considerada breve, casual e inocente. Un extranjero que haya entrado a los Estados Unidos sin inspección de fecha posterior al 6 de

noviembre de 1986, no se considerará que ha tenido una ausencia inocente. El SIN impone sanciones penales a los extranjeros que entren a los Estados Unidos sin inspección. La Sección 201 de la Ley de Reforma y Control Migratorio fue creada para olvidar ciertas ilegalidades del pasado y no subsecuentes violaciones de nuestras leyes". (9)

En virtud de lo anterior, se estableció que esta Norma, permitiría a ciertos extranjeros ser elegibles para ajustar su estatus al de extranjeros legalmente admitidos para residencia temporal

Dentro de los extranjeros que estuvieron en posibilidad de solicitar tal residencia, se incluyeron a aquellos que entraron a los Estados Unidos antes del primero de enero de 1982 y que tuvieron una residencia continua en ese país con un estatus indocumentado; aquellos extranjeros que entraron a los Estados Unidos antes del primero de enero de 1982 con una calidad de no inmigrantes y cuya autorización de estancia terminó antes del

.....
(9) Immigration Legislation of 1986, Dealing Effectively with the New Regulations 1987, University of Houston Law Foundation Continuing Legal Education, page 8753 (traducción del autor).

primero de enero de 1982 o aquellos que su situación migratoria hubiera sido conocida por el Servicio de Inmigración y Naturalización desde esa fecha.

Para el segundo caso, el solicitante debió comprobar que tuvo una presencia física en los Estados Unidos desde el 6 de noviembre de 1986, habiéndose permitido a las personas que estuvieran en esta situación, ausentarse de los Estados Unidos sin que se viera interrumpida su estancia física, siempre y cuando estas ausencias fueran breves, casuales e inocentes, considerándose ausencias de esta naturaleza aquellas que sean autorizadas por el Servicio de Inmigración y Naturalización y que no vayan más allá de treinta días.

Para que los extranjeros pudieran solicitar residencia temporal, debían presentar documentos que probaran su identidad, su residencia, su solvencia financiera, fotografías, la Forma FD-258 con su huella digital y un examen médico completo. Estos documentos estarían sujetos a verificación.

Como documentos de identidad fueron aceptados pasaporte, acta de nacimiento, cualquier identificación oficial del país del que fuera originario el solicitante que contuviera foto y huella digital, tal como sería la cartilla del servicio militar, licencia de conducir o documento similar con foto, fé de bautizo, acta de matrimonio o declaración bajo protesta de decir verdad.

Dentro de los documentos para probar el periodo de residencia, podian ser presentados, constancias de empleos anteriores, comprobantes de gas, luz, teléfono, cartas y boletas escolares, reportes médicos, constancias de iglesias, sindicatos y otras organizaciones.

Para poder demostrar su solvencia económica, los solicitantes debian, de conformidad con lo previsto por la Sección 212 (a) (15), presentar constancias conteniendo su historia laboral en los Estados Unidos, que estableciera que fueron autosuficientes y que no se beneficiaron de la asistencia pública, esto era con el fin de asegurar que no serian una carga pública.

Para el caso de las personas que hubieran entrado a los Estados Unidos antes del primero de enero de 1982, debería ser requisito, el no haber tenido una sólo ausencia de los Estados Unidos, que fuera superior a los 45 días y que el total de ausencias no excediera de 180 días entre el primero de enero de 1982 y la fecha de la solicitud para residencia temporal.

Podia solicitar residencia permanente, aquel extranjero que hubiera permanecido en los Estados Unidos por un periodo de dieciocho meses a partir de la fecha en la que se le hubiera concedido la residencia temporal, siempre y cuando no hubiera tenido una sólo ausencia que excediera de treinta días, o que el total de esas ausencias no hubiera sido mayor de treinta días

contados a partir de la fecha en la que le fue otorgada la residencia temporal al momento de solicitar la residencia permanente.

Además, se debía de comprobar que el solicitante no había incurrido en delitos, demostrar conforme a la Sección 312 de la Ley enmendada, que se tenía un mínimo de conocimiento del idioma inglés, de la historia y de la forma de gobierno de los Estados Unidos.

2.2 SANCIONES A LOS EMPLEADORES POR CONTRATAR TRABAJADORES INDOCUMENTADOS.

El objetivo fundamental de la Ley, fue el de disminuir el flujo de indocumentados a través de la imposición de sanciones a los empleadores que los contratan. Estas sanciones se encuentran contenidas en la Sección 101 del Decreto sobre Reforma y Control Migratorio de 1986.

Se establece un sistema gradual de penas civiles para los patrones que, deliberadamente emplean a trabajadores que no tienen permiso para trabajar:

Primera ofensa: de \$ 200 a \$ 2000 dólares por cada extranjero sin permiso; Segunda ofensa: de \$ 2000 a \$ 5000 dólares de multa por cada extranjero sin permiso; Tercera ofensa: de \$ 3000 a \$ 10,000 dólares de multa por cada extranjero sin

permiso. (10)

Al empleador se le obliga a revisar los documentos de identidad y de permiso de trabajo de todos los trabajadores empleados, reclutados o referidos, para lo cual se realizó el formulario I-9, en el que el empleador debe hacer constar que revisó los documentos a que se ha hecho mención o de llenar y conservar el formulario, de lo contrario puede incurrir en una multa de cien hasta mil dólares por cada trabajador. Finalmente, el empleador que tenga una práctica sistemática y reincidente de contratar a trabajadores indocumentados, puede ser sancionado con hasta seis meses de cárcel. (11)

Las disposiciones legales con referencia a las sanciones a empleadores han venido surtiendo efecto en varias etapas. En los primeros seis meses después de que la Ley entró en vigor, el Servicio de Inmigración y Naturalización, tenía la obligación de llevar a cabo una campaña de publicidad para dar a conocer las nuevas disposiciones impuestas a los empleadores. Durante este periodo, que abarcó del primero de diciembre de 1986 al 31 de mayo de 1987, no se podían levantar infracciones en contra de los

.....
10.- CFR.- Journal of Legislation (Vol. 14:23), 1987.

11.- CFR.- South Texas Law Review, february 1988, Vol. 29, No. 2, page 345.

empleadores que contrataban a indocumentados. El segundo periodo fue del primero de junio de 1987 al 31 de mayo de 1988, en el caso de la primera violación a la Ley por parte de un empleador, no procedía una multa, sino una advertencia. Sólo a partir de su segunda violación procedía la multa. Al concluir la segunda etapa, el 31 de mayo de 1988, el empleador puede incurrir en infracción en la primera ocasión en la que se detecte que ha contratado a trabajadores indocumentados.

El proceso jurídico administrativo para imponer una multa está constituido de tres pasos: Primero, el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), notifica al empleador su intención de imponer una multa, al recibir la notificación, el empleador dispone de treinta días para solicitar audiencia con el fin de determinar si procede la aplicación de la multa. De no hacer tal solicitud, se entiende que el empleador acepta pagar la multa.

El empleador que solicita la audiencia tiene varias defensas. Primero, el empleador que debidamente revisó los documentos señalados por la Ley y llenó el formulario puede argumentar que actuó de buena fé. Según la Ley, si los documentos presentados por el trabajador no son obviamente falsos, los puede aceptar como válidos. En tal caso, el empleador no puede ser sancionado, aún cuando el trabajador contratado fuera un indocumentado. El comprobar que el patrón ha contratado a sabiendas a un indocumentado requeriría de elementos

difíciles de probar, que en muchos casos dependerían de la declaración del trabajador indocumentado contratado, quien probablemente hubiera sido expulsado antes de celebrar cualquier audiencia. (12)

Por otra parte el empleador que no cumple con su obligación ni siquiera de revisar los documentos del trabajador o de llenar o conservar el formulario, también puede invocar varias defensas. Primero, la Ley no le obliga a revisar documentos de trabajadores que estaban en la nómina antes de que entrara en vigor la Ley. Por otra parte, los empleadores pueden alegar que la Ley en sí es anticonstitucional, que el SIN no cuenta con una orden de cateo para solicitar los formularios, o que el SIN no le informó sobre las sanciones.

.....
12.- CFR.- South Texas Law Review, february 1988, vol. 29, No. 2, page 348.

2.3. MODALIDADES Y TERMINOS PARA LA PRESENTACION DE LA SOLICITUD DE LEGALIZACION.

Para la mayoría de los extranjeros, se dió un período de doce meses para solicitar la residencia temporal. Este período abarcó del 5 de mayo de 1987 al 4 de mayo de 1988. La fecha en la que un extranjero hubiera sometido su solicitud a la consideración de la oficina de legalización señalada al efecto, sería considerada como la fecha de presentación de la misma.

Un extranjero que fuera elegible a un ajuste de estatus que concediera la residencia temporal de acuerdo a la Sección 245A (a) del Decreto y a quien se le hubiera ordenado antes del 6 de noviembre de 1986 que demostrara tener causa justa para que no fuera deportado (an order to show cause) de acuerdo con la Sección 242 del Decreto, debía someter una petición por escrito al Director del Distrito para que suspendiera el procedimiento de deportación; o en el caso de aquel extranjero contra quien se hubiera emitido una orden definitiva de deportación debía pedir una suspensión de la misma en el formulario I-246. El Director de Distrito tendría autoridad para decidir la suspensión administrativa de los procedimientos de deportación o la deportación misma y señalar una fecha durante el período de presentación de solicitudes en la que el extranjero debería someter su solicitud de residencia temporal de acuerdo con la Sección 245A(a) del Decreto.

Un extranjero que hubiera sido aprehendido por el Servicio de Inmigración en o después del 6 de noviembre de 1986 y antes del 5 de mayo de 1987, y que hubiera establecido prima facie (prueba suficiente a primera vista) su elegibilidad al ajuste de estatus contemplado en la sección 245A(a) del Decreto, debía someter una solicitud de ajuste de estatus durante el periodo que comenzó a partir del 5 de mayo de 1987 y terminó el 3 de junio del mismo año.

Un extranjero a quien se le hubiera ordenado, durante el periodo comprendido entre el 5 de mayo de 1987 y el 4 de abril de 1988 que demostrara causa justa para que no fuera deportado (an order to show cause), expedida de acuerdo con la Sección 242 del Decreto, debía someter su solicitud para ajuste de estatus antes de los treinta días contados a partir de la emisión de la mencionada orden, pero no después del 4 de mayo de 1988.

Si el extranjero descrito anteriormente, deja de solicitar su ajuste de estatus al de residencia temporaria de acuerdo con la Sección 245A(a) de los plazos estipulados, sería considerado como no elegible para tal ajuste de estatus. (13)

.....
13.- CFR.- California Western International Law Journal, vol. 18, 1987, page 148.

Un extranjero que de acuerdo con el Decreto sobre Servicio Militar Selectivo debiera quedar inscrito en ese, debía presentar al tiempo en que sometía su solicitud de legalización, prueba de que estuvo inscrito en el servicio militar, de acuerdo con el mencionado Decreto. Tal prueba consistía en una carta expedida por el Sistema del Servicio Militar Selectivo, pudiendo también el extranjero, presentar completo y firmado el formulario SSS-1 al momento de presentar su solicitud con el formulario I-687 a la oficina del Servicio de Migración señalada al efecto. El formulario SSS-1, sería remitido por ésta al Servicio Militar Selectivo.

Por lo que se refiere a la solicitud de ajuste de estatus de residente temporal a la de residente permanente en los términos de la sección 245A(b)(1) del Decreto de Inmigración y Nacionalidad enmendado por P.L. 99 603 (Decreto de Reforma y control Migratorio de 1986), el extranjero que residió en los Estados Unidos por un plazo de dieciocho meses a partir de la fecha en la que se le concedió su estatus de residente temporal, pudo solicitar el estatus legal de residente permanente dentro de un plazo de doce meses contados a partir del día siguiente en que se cumpliera el término. La aceptación de solicitudes comenzó el 5 de diciembre de 1988 y terminó el 4 de diciembre de

1990. (14)

2.4 AUTORIDADES COMPETENTES PARA DECIDIR SOBRE LA
LEGALIZACION.

La única autoridad para poder otorgar o denegar la legalización, es el servicio de Inmigración y Naturalización (SIN), a través de sus oficinas locales, que aceptan y procesan solicitudes para legalización o para estatus de trabajadores agrícolas especiales, bajo la supervisión de directores distritales en cuyos distritos se encuentran ubicadas las oficinas.

Los examinadores de inmigración encargados de las oficinas de legalización, recomiendan la aprobación o negación, devolución o, en los casos de fraude obvio en los cuales carecían de elementos para ser elegibles a ajustar su estatus, negaron el otorgamiento de legalización o estatus de trabajadores agrícolas especiales.

Por otra parte, algunos de nuestros consulados en los

.....
14.- CFR.- California Western International Law Journal, vol.
18, 1987, page 148.

Estados Unidos, con el objeto de proteger a nuestros nacionales en lo que a sus derechos se refiere, así como para prestarles asistencia para la tramitación de las solicitudes de legalización, establecieron comunicación con el Servicio de Inmigración y Naturalización, de conformidad con la facultad que al efecto les otorga el Artículo VI de la Convención Consular entre México y los Estados Unidos, suscrita entre ambos países en el año de 1942, para dirigirse a las autoridades de ese país, ya sean federales (como sería el caso del SIN), estatales, o municipales, así como por lo establecido por la Convención de Viena sobre relaciones Consulares en su Artículo 5 incisos a), e) e i).

A este respecto, debe señalarse que no sólo el Servicio de Inmigración y Naturalización intervino en el proceso de legalización. En algunos condados, como el de Los Angeles, el Procurador General estableció una oficina a su cargo, que conocía y perseguía los abusos cometidos por personas que hubieran ofrecido asesoría y servicios profesionales a los indocumentados que hubieran requerido de información y ayuda en el procedimiento de legalización. Esa oficina se puso en contacto con el Consulado y solicitó la colaboración del mismo para denunciar los abusos que se presentaran. Un grupo de trabajo con fines similares fue establecido también por el Procurador de Justicia de la ciudad de Los Angeles.

2.5 REGIMEN DE SEGURIDAD SOCIAL.

En 1956, el Congreso de los Estados Unidos de América reformó la Ley de Seguridad Social con el objeto de imponer por primera ocasión, restricciones al suministro de prestaciones sociales para aquellas personas que no fueran nacionales estadounidenses y que después de laborar en ese país, fueran a recibir sus pensiones o compensaciones fuera del territorio de los Estados Unidos de América. Dicha medida tuvo como origen la concepción de que los sistemas de seguridad social del Estado fueran diseñados para aliviar los problemas socio-económicos nacionales, pero su alcance no tiene porque materializarse fuera del territorio del Estado y por lo tanto, no existe la responsabilidad de suministrar prestaciones a personas de distinta nacionalidad que decidan residir en el exterior. Sin embargo, dicha reforma no comprometió las prestaciones de aquellos derechohabientes extranjeros cuyos países de origen fueran recíprocos en esta materia con respecto a las prestaciones sociales de ciudadanos estadounidenses.

En aquellos casos en los que no existe la reciprocidad antes señalada, las reformas señalan que el suministro de pensiones y beneficios se suspenden en el momento en que los derechohabientes carentes de nacionalidad estadounidense, estén ausentes del país por un período de seis meses, a menos que se configuren las siguientes excepciones:

1. Que el derechohabiente haya tenido derechos a prestaciones antes de diciembre de 1956.

2. Que el derechohabiente forme parte activa de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América o haya perecido mientras prestaba servicios en las mismas o haya causado baja a consecuencia de un accidente de trabajo relacionado con sus deberes militares.

3. Que el derechohabiente haya residido durante diez años en los Estados Unidos de América y haya completado cuarenta trimestres de trabajo de conformidad con las regulaciones de la Ley de Seguridad Social.

4. Que el derechohabiente haya realizado funciones que se encuentren reguladas por la Ley Ferroviaria.

5. Que el beneficiario sea ciudadano de un país que antes del 10. de agosto de 1956, haya celebrado un convenio con los Estados Unidos en materia de seguridad social.

6. Que el derechohabiente pertenezca a un país que tenga establecido un sistema de seguridad social de aplicación general que otorgue compensaciones por vejez, retiro o muerte del asegurado a sus nacionales y aquellos extranjeros que hayan laborado en el mismo.

En el caso de aquellos derechohabientes extranjeros que no quedan comprendidos dentro de las señaladas excepciones, la Ley del Seguro Social de los Estados Unidos estableció que los mismos tendrían que regresar a residir a ese país por un día cada seis meses con el fin de no interrumpir los periodos de residencia que la Ley contempla y con ello la suspensión en el suministro de beneficios.

En relación con el planteamiento hecho por la Secretaría de Relaciones Exteriores, es importante destacar que el numeral 6 hace referencia a la excepción que se configura cuando el Departamento del Tesoro estadounidense determina que el sistema de seguridad social del país al que pertenece el derechohabiente permite que ciudadanos estadounidenses que hubieran laborado en el mismo, reciban beneficios de seguridad social en el exterior. Dicha excepción, como se señaló previamente, exceptúa al trabajador del requisito de tener que regresar cada seis meses a ese país.

Sin embargo, en 1967 una nueva modificación a la Ley del Seguro Social extendió a treinta días consecutivos la temporalidad de permanencia en los Estados Unidos cada seis meses, a aquellos trabajadores que no cumplieran con las excepciones señaladas previamente, para evitar la suspensión del suministro de sus pensiones en el exterior -Sección 202 (t) (2). Con objeto de evitar que esta nueva disposición fuera a vulnerar a los derechohabientes mexicanos que se habían repatriado, la

Secretaría de Relaciones Exteriores celebró el 27 de marzo de 1968, un Acuerdo Ejecutivo con los Estados Unidos a través de un intercambio de Notas diplomáticas, conforme al cual el Gobierno estadounidense convino en aceptar que la Sección 202 (t) (2) de la Ley del Seguro Social no se aplique a los ciudadanos mexicanos repatriados en virtud de que el Instituto Mexicano del Seguro Social reúne a juicio del Departamento del Tesoro, las características exigidas por la Sección 202 (t) (2) de la Ley, al ser un sistema de aplicación general que suministra beneficios periódicos como resultado del retiro, vejez o muerte del trabajador y que el mismo exceptúa a los ciudadanos estadounidenses de las limitaciones que la Ley mexicana impone a los trabajadores extranjeros que emigran y establecen su domicilio en el extranjero. La vigencia actual de dicho acuerdo se comprueba a través de las disposiciones que aparecen en el Código de Regulaciones Federales que en su Sección & 404.463 (a) (7) lista a aquellos países, entre los que se encuentra México, que están exceptuados de lo dispuesto por la multicitada Sección 202 (t) (2).

Finalmente, una nueva reforma del Congreso estadounidense que entró en vigor el primero de enero de 1985, modificó la Ley del Seguro Social con respecto a los beneficiarios extranjeros de derechohabientes, estableciendo que para que los mismos tengan derecho a recibir prestaciones de seguridad social, tienen que haber residido en los Estados Unidos por lo menos durante cinco años consecutivos como dependientes del trabajador y, en aquellos

casos en los que no se haya cumplido con dicha temporalidad, la reforma de 1985 les niega el derecho a dichos beneficios, no obstante que el trabajador haya laborado diez años en los Estados Unidos de América y haya acumulado cuarenta trimestres de aportaciones laborales, según lo preceptúa la citada reforma.

Dicha modificación tiene como fundamento suprimir el pago de beneficios a aquellos familiares que no tengan ningún lazo de unión con los Estados Unidos y que no hayan sido dependientes del trabajador mientras el mismo estuvo asegurado.

En virtud de que esta reforma legal fue posterior a la celebración del Acuerdo Ejecutivo con México de 1968, los dependientes-beneficiarios del trabajador no quedaron comprendidos en la excepción que contempla dicho Acuerdo.

Cabe señalar, que la restricción anterior no se aplica en perjuicio de los nacionales de países que hayan celebrado previamente, tratados "totalizadores" de seguridad social con los Estados Unidos de América.

Por lo que se refiere a prestaciones médicas, la Ley prohíbe que éstas les sean otorgadas a aquellas personas que tienen una situación migratoria irregular, pues al no haber aportación ni por parte del trabajador ni del empleador, se constituirían en una carga económica para el Estado. Sin embargo, con la legalización o amnistía contemplada por la Ley

Simpson-Rodino, las personas que reunieron los requisitos para obtener la residencia temporal, tienen derecho a beneficiarse de la asistencia médica proporcionada por el Estado, pues al tener una situación migratoria regular y ser económicamente activos, tanto el trabajador como el empleador, tienen la obligación de pagar impuestos y de hacer las aportaciones a los sistemas de seguridad social establecidos

2.6 EFECTOS DE LA LEGALIZACION.

Los efectos del programa de legalización que establece la Ley, fueron de diferentes naturalezas y causas. A continuación y de una manera somera, haremos una breve reseña de la reacción de los indocumentados, al solicitar su estatus de residencia temporal.

El período otorgado para obtener la legalización, tuvo dos grandes propósitos: el de disminuir la inmigración ilegal, y el de regularizar la situación de los que ya tenían un determinado tiempo de vivir en los Estados Unidos como indocumentados.

Uno de los principales problemas que planteó el programa de legalización, fué que el número de solicitudes fue mucho menor al que se había previsto por el Servicio de Inmigración y Naturalización. Para darle confianza al solicitante, la Immigration Reform Control Act of 1986 (IRCA), autorizó a

entidades privadas, conocidas como los QDE (Qualified Designated Entity), a contribuir en el proceso de legalización. Sin embargo, esta medida fué errónea, toda vez que se calculó que los QDE, recibirían un 80 % de las solicitudes, cuando en la práctica, recibieron sólo el 20 %.

Varios son los argumentos para explicar la disparidad entre las cifras estimadas y los datos reales. Se ha argumentado, principalmente, el temor de los indocumentados para hacer pública su situación, y sufrir las consecuencias de una deportación, o en el mejor de los casos lograr la legalización a costa de separarse de los miembros de su familia.

En cuanto a este temor, tanto algunos autores y tratadistas del tema, como yo en lo personal, han considerado que el temor de los indocumentados para presentar sus solicitudes de residencia estaba suficientemente fundado, ya que por una parte, el individuo carecía de toda protección tanto legal como personal, pues hay que tomar en consideración que los indocumentados son personas que debido a su calidad migratoria no pertenecen a ninguna asociación sindical que vele por sus intereses. Por otra parte, resulta poco objetivo, el que las autoridades migratorias de un país, requieran a una persona, que sin autorización reside en él, a que presente documentos que hagan constar su irregular situación. Hay que tomar en consideración que en los centros del SIN, a los indocumentados se les da un trato despótico, se les somete a una investigación de

corte policiaco y, en algunos casos se les encarcela, lo que nos hará suponer que el interesado requería de grandes esfuerzos para acudir a un centro del SIN de motu proprio. (15)

Suponiendo que el extranjero lograra superar el primer paso, es decir, tomar la decisión de presentarse a solicitar los beneficios de la legalización, él o'ella deberían proporcionar información confidencial que además de comprometerlos, debían comprobar y convencer, con la mayoría de los elementos en su contra.

Para comprobar su estancia irregular, el indocumentado debió valerse de una serie de documentos que, en la mayoría de los casos, no existían. Esto originó el abuso original de los afectados por parte de terceras personas, quienes se dedicaron a la elaboración y venta de documentación falsa y, proliferaron los leguleyos o grupos de asistentes legales que, previa comisión, aseguraban resolver los trámites correspondientes.

Por otra parte, el solicitante debería de enfrentar grandes sacrificios económicos, ya que, por solicitud se debían pagar aproximadamente 185 dólares, además de los gastos del examen médico, fotografías y frecuentemente salarios por asistencia

legal, lo que hacía que muchos indocumentados no estuvieran en la posibilidad de sufragar tales gastos, por lo que no presentaban su solicitud. (16)

En adición a lo anterior, el interesado debía enfrentar la desintegración de su familia debido a que si los familiares (esposa, hijos, padres, etc), habían llegado a los Estados Unidos en fecha posterior al primero de enero de 1982, esto los hacía inelegibles para obtener la residencia temporal. (17)

Entre otros efectos de la legalización, se encuentran dos que también son muy importantes. En primer lugar, los empleadores prefieren contratar trabajadores indocumentados que legalizados, por ser los primeros más económicos que los segundos, ya que por ser indocumentados se ven mermados, sino es que nulificados sus derechos laborales, y esto hacía que su salario se viera en gran medida depreciado. En segundo lugar, la legalización causó discriminación, ya que el empleador antes de contratar al trabajador, si éste tenía aspecto de hispano, lo obligaba a identificarse para asegurar que estaba legalizado y que tenía autorización para trabajar.

.....
16.- CFR.- Wisconsin Law Review, vol. 19, No.6, 1988, page 1010.

17.- IDEM

Por último, todos aquellos individuos que lograron su residencia temporal, tuvieron que cumplir con una serie de requisitos para estar en aptitud de solicitar su residencia permanente. Entre los requisitos que destacan, se encuentran que, el interesado debía de tener un mínimo de conocimiento del idioma inglés y de historia de los Estados Unidos, así como de su forma de gobierno y demostrar que no había delinquido.

Era preocupante el punto que se refería a los conocimientos de inglés y de historia, ya que en su gran mayoría, los peticionarios eran personas con un muy bajo nivel de conocimientos sobre las materias descritas, que no hablan inglés y por ello resulta difícil que todos ellos cumplieran exitosamente con estas condiciones.

2.7 TRABAJADORES AGRICOLAS H-2A Y TRABAJADORES ESPECIALES.

Dentro del complejo cuadro que conforman las relaciones México-Estados Unidos, la cuestión de los trabajadores migratorios ha sido un elemento que ha provocado diversos conflictos entre ambos países. Esta problemática se ve agudizada por el hecho de que hacia el interior de Estados Unidos, conviven grupos con distintas perspectivas del problema y aún con intereses opuestos.

Esta situación no se refleja únicamente en lo relacionado

a trabajadores indocumentados sino también en la práctica de algunos programas que teniendo una base legal permiten el acceso temporal de nacionales de otros Estados al mercado de trabajo norteamericano.

Tal es el caso del programa de contratación temporal de mano de obra extranjera H-2 cuya administración fue cuestionada por un grupo de asociaciones laborales norteamericanas.

A este respecto, el 27 de abril de 1979, la organización norteamericana denominada National Association of Farmworker Organizations (NAFO) remitió al Departamento de Trabajo de los Estados Unidos un documento en el que cuestionaba la administración de esa Dependencia sobre el Programa de Contratación Temporal de Extranjeros en ese país (Programa H-2), a la vez que establecía opiniones en el sentido de que la contratación de extranjeros ha provocado efectos adversos en los niveles de salarios y en las condiciones de trabajo de los trabajadores norteamericanos.

El Programa H-2 en esencia es similar al H2-A; sin embargo éste último es bastante más amplio que el H-2. Ello tiene razón en la presión hecha por los agricultores, ya que como se ha visto la Ley Simpson-Rodino tiene por objeto proteger la mano de obra norteamericana, lo que resultaría mucho más costoso para el empleador, ya que los salarios tendrían que ser mucho más altos, lo que sería en perjuicio del patrón. Además de que el

trabajo realizado por el trabajador indocumentado siempre ha sido considerado como denigrante, por lo que el norteamericano ha preferido vivir del seguro de asistencia social a realizar dichas labores.

La Ley Simpson-Rodino modificó las disposiciones legales referentes a la contratación de trabajadores temporales agrícolas. Antes de que se diera la Reforma se contrataba a los trabajadores agrícolas bajo la cláusula H-2 de la Ley de Inmigración y Nacionalidad (LIN).

La Ley Simpson-Rodino modificó la LIN estableciendo una nueva cláusula "H-2A", para regir la contratación de trabajadores agrícolas. Los cambios trataron de cumplir con dos metas: Primero, agilizar los trámites necesarios para autorizar la contratación de trabajadores agrícolas y segundo, garantizar los derechos de trabajadores domésticos y extranjeros.

Para agilizar el procedimiento para pedir la autorización de trabajadores H-2A, la Ley especifica que las solicitudes no tendrán que ser presentadas con más de sesenta días de anticipación. Dentro de los siete días siguientes a la presentación de la solicitud, el Departamento de Trabajo de Estados Unidos debe avisar al agricultor si le hace falta algún dato o documento. En un plazo de cuarenta días el Departamento de Trabajo debe aprobar o rechazar la solicitud; si no emite una decisión en este paso se considera que la misma fue aceptada.

También establece la Ley que en los casos que se denegó la solicitud por haber disponibles trabajadores nacionales, si éstos no se presentan para trabajar, el agricultor podrá volver a solicitar la contratación de trabajadores H-2A con setenta y dos horas de anticipación.

Las disposiciones para proteger los derechos de los trabajadores incluyen:

1. El Secretario de Trabajo aprobará la solicitud para la importación de trabajadores H-2A hasta que se certifique que dentro de una región de varias entidades federativas no hay trabajadores norteamericanos disponibles y dispuestos para trabajar en dichos empleos.

2. El agricultor que contrata trabajadores H-2A, tiene la obligación de contratar a los trabajadores norteamericanos que se presenten durante el levantamiento de la primera mitad de la cosecha. Para cumplir con esta obligación puede ser necesario despedir a un trabajador H-2A. Si se despide a un trabajador H-2A, el agricultor no tendrá que pagarle por los días que no trabajo.

3. A los trabajadores norteamericanos se les tienen que ofrecer las mismas prestaciones de transporte y alojamiento que a los trabajadores H-2A.

4. Los trabajadores H-2A no podrán ser contratados para reemplazar a trabajadores en huelga.

5. A los trabajadores H-2A se les debe ofrecer un contrato laboral y alojamiento que cumpla con los requisitos establecidos por la ley local.

6. El Secretario de Trabajo tendrá la capacidad para presentar litigios que tengan por objeto obligar a los empleadores al cumplimiento de los contratos laborales.

Por otra parte, la Ley también contempla el programa de legalización para trabajadores agrícolas especiales (special agricultural workers (SAW)). Al través de este programa se legalizó a aquellas personas que cumplieran con los requisitos que a continuación se señalan:

Las personas que hagan su solicitud para obtener la residencia temporal, deberán estar clasificadas dentro del Grupo uno o dos:

Grupo Uno: Los trabajadores agrícolas especiales quienes en cada uno de los periodos anuales terminados el primero de mayo de 1984, 1985 y 1986, hayan vivido en los Estados Unidos por seis meses en el agregado y también hayan trabajado noventa días laborales de empleo agrícola calificado en ese país.

Grupo Dos: Trabajadores agrícolas quienes durante el periodo de doce meses terminado el primero de mayo de 1986, hayan residido en Estados Unidos por tres meses y también hayan trabajado por lo menos noventa días laborales de empleo agrícola calificado en los Estados Unidos.

El periodo para solicitar el estatuto de residente temporal, abarcó del primero de junio de 1987 al tres de noviembre de 1988.

El término "días laborales" significa el desempeño de trabajo agrícola calificado en un día cualquiera de por lo menos cuatro horas. Si no se cuenta con antecedentes de empleo por hora porque los expedientes relacionados con el extranjero unicamente muestran el trabajo a destajo realizado, entonces cualquier día en el cual el trabajo a destajo se llevó a cabo contará como día laboral.

Por trabajo agrícola calificado, se entenderá, que es aquél que se da por estaciones relacionadas a la plantación, prácticas de cultura, crecimiento y cosecha de frutas, verduras y otros productos perecederos de acuerdo a la definición reglamentaria del Departamento de Agricultura.

Asimismo, el Congreso previó la posibilidad real para que un mayor número de trabajadores agrícolas pudieran obtener la

residencia permanente si se fundamentaba en la necesidad que se pudiera tener de más trabajadores agrícolas especiales en cualquier año fiscal antes de 1993, creandose así el Grupo de Trabajadores Agrícolas de Reemplazo que, también son trabajadores agrícolas especiales.

El período de admisión para estos trabajadores dió inicio en el año fiscal de 1990 y terminará en el año fiscal de 1993.

La admisión de estos trabajadores depende de tres situaciones:

a) El número de trabajadores agrícolas especiales que hubieran sido admitidos.

b) El número de estos trabajadores dedicados a la agricultura.

c) La necesidad que se tenga de más trabajadores para las actividades agrícolas de temporada.

Los Trabajadores de Reemplazo deben realizar trabajo agrícola por 90 días de cada año fiscal durante los tres años de su estatus temporal. Ahora bien, tienen la posibilidad de solicitar el estatus de residencia permanente una vez que se han cumplido tres años a partir de que se les dió el condicional y, podrán solicitar la naturalización cuando han trabajado 90 días

por cada año de cinco fiscales, no debiendo ser éstos consecutivos y no contando el tiempo que haya trabajado con estatus de trabajador temporal.

2.8 CALENDARIO DE LA EJECUCION DE LA LEY DE INMIGRACION
SIMPSON-RODINO, 1986-1993.

1986 6 de noviembre: Entra en vigor la Ley. Algunas disposiciones entran en vigor inmediatamente: la legalización de cubanos, los castigos penales por utilizar documentos fraudulentos y otras. 1o de diciembre a 30 de mayo de 1987: Período durante el cual se informa a los empleadores sobre sus obligaciones bajo la nueva Ley. Durante este período no se aplican sanciones a los empleadores.

1987 4 de febrero: Fecha límite para que el Procurador General informe al Congreso sobre los recursos humanos y materiales adicionales que el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) necesita para ejecutar la nueva Ley. 4 de febrero: Fecha límite para el nombramiento de los miembros de la Comisión para el estudio de la migración internacional y la cooperación en materia de desarrollo económico. 4 de febrero: Fecha límite para que el Presidente de los Estados Unidos consulte a México sobre los posibles efectos de la ley. 1o de mayo: Fecha límite para que el Procurador General informe al Congreso de los avances de su estudio sobre la posibilidad de utilizar un sistema telefónico, mediante el cual los empleadores

podrían verificar que un aspirante a un empleo tuviera autorización para trabajar. 5 de mayo: Se abre el plazo para que los indocumentados que han residido en Estados Unidos desde el 10 de enero de 1982 presenten solicitudes de legalización. 10 de junio: Fecha límite para que el Procurador General promulgue los reglamentos sobre sanciones a los empleadores. 10 de junio: Fecha límite para que se promulgen los reglamentos de la cláusula H-2A (trabajadores agrícolas no inmigrantes). 10 de junio: Entra en vigor la cláusula H-2A. 10 de junio: Se abre el plazo para que los indocumentados que trabajaron por lo menos 90 días en la agricultura entre mayo de 1985 y mayo de 1986 en Estados Unidos presenten solicitudes de legalización. 10 de junio a 30 de mayo de 1988: Periodo durante el cual la primera falta de contratación de indocumentados por un empleador no es sancionada, sino que recibe una especie de llamada de atención del SIN. La reincidencia sí da lugar a sanciones. 6 de noviembre: Fecha límite para que el Contralor General (Comptrol ler General) presente su primer informe sobre si la aplicación de sanciones a los empleadores provoca discriminación en el empleo. 6 de noviembre: Fecha límite para que el Contralor General informe al Congreso sobre la posibilidad de diseñar una credencial de seguro social (equivalente, en este caso, a una tarjeta de registro federal de causantes) no falsificable. 6 de noviembre: Fecha límite para que el Procurador General presente su informe final al Congreso sobre la posibilidad de utilizar un sistema telefónico para verificar si los aspirantes a un empleo tienen autorización para trabajar. 6 de noviembre: Fecha límite para

el primer informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la eficacia de las sanciones a los empleadores y sobre otros aspectos de la inmigración de indocumentados.

1988 3 de mayo: Se cierra el plazo para que los indocumentados que residieron en los Estados Unidos desde antes del 1o de enero de 1982 presenten solicitudes de legalización. 1o de junio: Entran en pleno vigor las sanciones a los empleadores infractores. Toda contratación de indocumentados da lugar a sanciones. 1o de junio a 30 de noviembre de 1990: Los trabajadores agrícolas legalizados reciben la calidad migratoria de inmigrante. 6 de noviembre: Fecha límite para la entrega del segundo informe del Contralor General sobre los efectos de las sanciones a los empleadores en términos de la discriminación en el empleo. 6 de noviembre: Fecha límite para que el Secretario de Salud y Servicios Humanos informe al Congreso sobre las posibilidades y los costos de un sistema para verificar la validez de los números de cuenta de seguro social que presenten los aspirantes a un empleo. 6 de noviembre: Fecha límite para el segundo informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la aplicación de las sanciones a los empleadores y sobre otros aspectos de la inmigración de indocumentados. 6 de noviembre: Fecha límite para la entrega del primer informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la admisión de trabajadores bajo la cláusula H-2A. El Presidente deberá informar cada dos años sobre esta materia. 6 de noviembre: Se cierra el plazo para que cubanos y haitianos presenten

solicitudes de legalización (abierto el 6 de noviembre de 1986).
30 de noviembre: Se cierra el plazo para que trabajadores agrícolas indocumentados presenten solicitudes de legalización.
1o de diciembre: Se abre el plazo para que los indocumentados legalizados que ingresaron en Estados Unidos antes de 1982 presenten solicitudes de visa de inmigrante.

1989 1o de enero: Fecha límite para que el Presidente de Estados Unidos presente al Congreso un informe general sobre inmigración. Al respecto, el Presidente deberá informar cada tres años. 4 de noviembre: Fecha límite para que el Presidente de Estados Unidos presente al Congreso un informe sobre la legalización de indocumentados. 6 de noviembre: Fecha límite para la entrega del último informe del Presidente de Estados Unidos al Congreso sobre la aplicación de sanciones a los empleadores y sobre otros aspectos de la inmigración de indocumentados. 6 de noviembre: Fecha límite para que el Contralor General entregue su último informe sobre los efectos que tengan las sanciones a los empleadores en términos de discriminación en el empleo. 1o de diciembre: Se cierra el plazo para que los extranjeros legalizados que ingresaron a Estados Unidos antes de 1982 soliciten su visa de inmigrante. En caso de no presentarla, estarán sujetos a deportación nuevamente.

1990 1o de enero: Fecha límite para que la Comisión Especial sobre Trabajadores Agrícolas presente su informe sobre las reformas a la cláusula H-2A. 4 de febrero: Fecha límite

para que la Comisión de Estudio de la Migración Internacional y de la Cooperación en materia de Desarrollo Económico, presente su informe al Congreso. 1o de octubre: Fecha límite para que los Secretarios de Trabajo y de Agricultura determinen si existe una necesidad de admitir trabajadores agrícolas "adicionales". 1o de octubre a 30 de septiembre de 1994: Periodo para el cual se autoriza la admisión de trabajadores agrícolas "adicionales", si es que los Secretarios del Trabajo y de Agricultura así lo deciden.

1991 1o de octubre: Fecha límite para la entrega del segundo informe de los Secretarios de Trabajo y de Agricultura sobre la necesidad de admitir trabajadores agrícolas "adicionales". 4 de noviembre: Fecha límite para que la Comisión Especial sobre Trabajadores Agrícolas presente su informe al Congreso.

1992 1o de octubre: Fecha límite para la entrega del tercer informe sobre la necesidad de admitir trabajadores agrícolas "adicionales". 4 de noviembre: Fecha límite para el último informe del Presidente de los Estados Unidos al Congreso sobre la legalización de indocumentados.

1993 1o de octubre: Fecha límite para el último informe sobre la necesidad de admitir trabajadores agrícolas "adicionales". A partir del 1o de octubre de 1993: Los trabajadores agrícolas "adicionales" admitidos entre 1990 y 1994

reciben la calidad migratoria de inmigrante si han trabajado un mínimo de 90 días, cada año, durante tres años. (18)

2.9 REFORMA DE 1990 A LA LEY MIGRATORIA.

El 29 de noviembre de 1990, se aprobó la nueva Reforma a la Ley Migratoria de los Estados Unidos. Esta Reforma y su predecesora, la "Ley Simpson-Rodino", han revolucionado el sistema de inmigración de los Estados Unidos. Las dos Reformas, basadas en gran medida en el reporte de 1981 de la Comisión de Selección sobre Inmigración y Política de Refugiados (SCIRP por sus siglas en inglés). Por una parte, el gran control sobre la inmigración indocumentada en la zona fronteriza del país ha incrementado el control fronterizo, ha fortalecido las medidas de deportación, así como las sanciones a empleadores. Por otra parte, se incrementa la inmigración legal para profesionistas y técnicos altamente calificados, contribuyendo así a un significativo aumento de empleo para las personas que entren a los Estados Unidos.

La Reforma migratoria de 1990, fue aprobada precipitadamente durante la última sesión del Congreso. Ello se

.....
18.- Immigration Reform and Control Act of 1986, Conference Report, 14 de octubre de 1986. (Traducción hecha por el autor).

debió a la naturaleza tan radical de muchas de sus disposiciones y al intenso debate antes de aprobarla. Se puede esperar cierto número de enmiendas técnicas que redefinan algunas cuestiones; sin embargo, la estructura básica de la nueva reforma continuará en los mismos términos.

En general, podemos decir que el propósito fundamental de esta Ley consiste en que el Gobierno de los Estados Unidos, se percató de que técnica y profesionalmente se estaba rezagando en comparación con los países europeos y Japón. Debido a ello, se promulgo este Decreto de Reforma a la Ley Migratoria, que permite y facilita la inmigración legal de profesionistas y técnicos, tomando en consideración su nivel de preparación y el país de donde provengan.

Por lo que se refiere a su país de origen, tendrán mayor oportunidad de ingreso, las personas que provengan de un país, cuya población no tenga un alto índice de emigración hacia los Estados Unidos. Toda vez que una de las principales fuentes de inmigración a los Estados Unidos lo es México, aún para las personas profesionalmente calificadas será difícil la elegibilidad en comparación con las personas provenientes de otro país.

En cuanto al grado de preparación, tendrán preferencia los solicitantes que cuenten con doctorado, siguiendoles los de maestría y por último los de licenciatura. A nivel técnico, se

exige que la especialidad del interesado requiera como mínimo un promedio de dos años de capacitación para poder ser elegibles, quedando así descartadas todas las solicitudes que no cumplan con estos requisitos

Si se observa, al igual que en otros tiempos en que los Estados Unidos requerían de mano de obra barata para satisfacer sus necesidades, con esta nueva Reforma, ese país pretende satisfacer las necesidades que se le presentan de colocarse a la vanguardia tanto en materia de tecnología como de nivel profesional.

Las nuevas disposiciones prevén una estancia temporal y autorizaciones de trabajo para los cónyuges e hijos de extranjeros legalizados bajo la Simpson-Rodino. Para ello, los extranjeros deben haber entrado a los Estados Unidos antes del 5 de mayo de 1988 para ser elegibles.

En este sentido cabe hacer una breve explicación de como funcionará este mecanismo de permisos de trabajo. Las Reformas que nos ocupan, prohíben la deportación de los cónyuges y de los hijos menores de veintín años de aquellas personas que se hubieran beneficiado con el programa de legalización de la llamada "Ley Simpson-Rodino", pero que hubieran ingresado al país antes del 5 de mayo, lo que resulta beneficioso, pues en cierto grado se protege a la unificación familiar. Sin embargo, si los familiares de los legalizados desean trabajar, deberán de

solicitar un permiso especial, mismo que se encuentra regulado en el Título III de la Reforma, denominado "Family Unity and Temporary Protected Status", conociéndose así dicho permiso como "Family Unity". La desventaja para las personas que solicitan este permiso, estriba en que se les levanta un registro, quedando así "fichados". Utilizo este término, toda vez que en el caso de los cónyuges, cuando se llega a dar el caso de divorcio y en el de los hijos, cuando éstos cumplen los veintidós años, la deportación es casi segura, pues debido al registro se convierten en presa fácil del Servicio de Inmigración y Naturalización. Ahora bien, cabe señalar que como es sabido, en la mayoría de los casos, cuando se realizan las deportaciones, éstas se llevan a cabo violando toda clase de garantías.

Por lo que se refiere a las sanciones a empleadores contempladas en la Reforma de 1986, requerían que tanto el empleador y la persona que lo reclutaba al empleo por una cuota, hicieran y mantuvieran una declaración escrita por cada individuo empleado, manifestando que el patrón o el reclutador o el que lo había recomendado había verificado que éste era elegible de acuerdo a la Ley para ocupar el trabajo que se le estaba dando. Bajo la nueva Ley, esta certificación no es obligatoria para las agencias reclutadoras después de que ésta entre en vigor, a menos que el reclutador sea una asociación, empleador o contratista agrícola.

Es necesario hacer énfasis, en que debido a la premura

con la que fue elaborada y aprobada esta Ley en el Congreso, tanto su aplicación como el sistema de cuotas para el otorgamiento de visas es muy complicado y, aún los mismos legisladores que propusieron la Reforma desconocen todavía, tanto la manera de instrumentarla como los alcances que va a tener, por lo que de sus consecuencias nos percataremos hasta que entre en vigor, lo que ocurrirá en octubre de 1991.

CAPITULO III

LA ASESORIA DEL ESTADO MEXICANO A SUS NACIONALES VISTA A
TRAVES DE LA LEGISLACION ESTADOUNIDENSE SOBRE MIGRACION "LEY
SIMPSON-RODINO".

3.1 COMPETENCIA CONSULAR.

El Derecho Internacional nos reconoce, como Estado, el derecho de proteger a nuestros millones de connacionales en el exterior. El principio de la responsabilidad internacional y las instituciones de Derecho Diplomático y Consular se han desarrollado progresivamente, para legitimar la acción de protección diplomática y consular a los mexicanos, todo ello para asegurarles el respeto de los mismos derechos esenciales de que goza como personas los nacionales de los países en que se encuentran. (19)

En el aspecto internacional multilateral, nuestro país ha suscrito dos instrumentos consulares, en 1928, las repúblicas

.....
19.- CFR.- Munguía Aldaraca Norma Salome, Tesis Profesional "Protección a Menores Mexicanos en el Exterior", Ciudad Universitaria, D.F., 1990, página 168.

americanas firmaron en La Habana la "Convención sobre Agentes Consulares", misma que fuera ratificada por México el 26 de diciembre de 1929.

Este instrumento internacional prevaleció en el hemisferio hasta que en 1963, se firma la "Convención de Viena sobre Relaciones Consulares", que es el documento internacional por excelencia, siendo así la codificación más completa que existe hasta nuestros días, consagrando la función consular en su Artículo 5, párrafo i).

En el ámbito interior, encontramos que la práctica consular mexicana se encuentra regulada en la Constitución Mexicana por el Artículo 73 fracción XX, que a la letra dice:

"El Congreso tiene facultad: para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular Mexicano".

Así y con base en este Artículo se expidió la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1982.

Por otra parte, el Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, consagra la protección a nacionales mexicanos en el exterior como una de las obligaciones de dicha Secretaría, misma que cumple a través de la Dirección General de

Asuntos Consulares. El citado Reglamento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de enero de 1989.

Según el Cónsul General Ramón Xilótl, el Derecho Consular lo define de la siguiente manera:

"Entendemos por Derecho consular, al conjunto de normas que regulan el establecimiento de las relaciones consulares, de las oficinas consulares y el ejercicio de las funciones consulares". (20)

La diferencia específica del Derecho Consular se la da el objeto o contenido de sus normas, es decir, las que se refieren al establecimiento de las relaciones consulares; al estatus de la oficina consular, y al ejercicio de las funciones consulares.

Tenemos que el Derecho Consular en cada Estado se integra con las normas de derecho internacional, así como de las normas de derecho interno de cada país. En el caso específico de México, su Derecho Consular se integra con los tratados consulares que nuestro Gobierno ha suscrito y ratificado, con la práctica consular internacional que se ha aceptado y con cualquier norma de Derecho Consular que sea aceptable, así como por lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por la legislación nacional que sea aplicable.

A continuación procederemos a conceptualizar la competencia consular, para lo cual, primero tendremos que definir la competencia en sentido estricto:

"La competencia es, en realidad la medida del poder o facultad otorgado a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto". (21)

De lo anterior, entendemos que la competencia es la facultad que el propio Estado le otorga a uno de sus órganos para conocer y decidir de un asunto en concreto. Esta competencia va a estar determinada por territorio, cuantía, materia y el grado.

.....
21.- Gómez Lara Cipriano, Teoría General del Proceso, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983, página 155.

El Cónsul Ramón Xilótl, define a la competencia o circunscripción consular de la siguiente forma:

"Por circunscripción territorial se comprende a la demarcación territorial atribuida a una oficina consular para el ejercicio válido de las funciones consulares. Es la parte del territorio extranjero donde la oficina consular tiene competencia". (22)

Es necesario enfatizar el que a juicio personal, la anterior definición no se refiere a la extraterritorialidad de los Estados, debido a que, repito, a juicio personal, la teoría de la extraterritorialidad de un Estado es totalmente inexistente. En mi propio concepto, considero que esta teoría fue creada, en un momento dado, para justificar las prerrogativas y privilegios que tienen tanto las representaciones diplomáticas como consulares acreditadas ante otro Estado.

A grandes rasgos, la extraterritorialidad supone que es una extensión del territorio que se encuentra ubicada en otro país. Esto es claro, hablando como ya antes lo he señalado, de embajadas y consulados, pues las aeronaves y los buques podrían tener cierto grado de extraterritorialidad.

En cuanto a embajadas y consulados, la extraterritorialidad más que difícil de explicar, sería muy difícil de justificar, toda vez que podríamos ejemplificar algunas situaciones específicas en las que este fenómeno perdería toda validez. Por ejemplo, en aquel caso de misiones diplomáticas o consulares que se encuentran establecidas en un inmueble que no es propiedad de su Estado, sino que lo están arrendando, no podríamos decir que esa misión es una extensión del territorio de ese Estado, cuando ni siquiera se tiene la disponibilidad del inmueble, además de que posiblemente en una circunstancia concreta, se afectarían los derechos del legítimo propietario.

Otro aspecto, se refiere a la prestación de servicios públicos, como sería agua, luz, teléfono, drenaje, etc. Estos son servicios que debe de prestar el Estado. En este sentido, por una parte tales servicios deberían de ser otorgados por el Estado que esta acreditando a la misión y, por otra, el Estado en cuyo territorio se encuentra la misión, podría en cualquier momento dejar de suministrar tales servicios.

Finalmente, desde mi punto de vista, posiblemente se estarían afectando cuestiones de soberanía, pues como podría explicar un Estado el que dentro de su propio territorio hubiera determinado número de "territorios" de otro país.

Es necesario precisar que la función de protección y

auxilio a mexicanos en el exterior se debe de dar conforme al Derecho Internacional. Aquí se van a dar supuestos tales como la denegación de justicia, la lentitud dolosa en el proceso o un fallo que sea evidentemente injusto.

Aunque la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, establece que la principal función del cónsul es dar protección a sus nacionales, esta función se ha visto un tanto cuanto desvirtuada, toda vez que al cónsul se le ha dado el indebido enfoque de promotor comercial del país. En este sentido, vemos que nuestras representaciones consulares en los Estados Unidos han enfocado su atención, precisamente en la protección y auxilio de nuestros nacionales que se encuentran en el vecino país del norte, ya que el Gobierno de México, sostiene que las relaciones jurídicas que establecen los mexicanos, sean éstas de carácter laboral o de garantías individuales, son independientes de las cuestiones estrictamente migratorias, dándonos cuenta así de que un alto porcentaje del trabajo consular se centra precisamente en las cuestiones migratorias, porque al darse por ejemplo, una expulsión (deportación), ésta afecta otro tipo de relaciones.

En su perfil general, la defensa que realiza un Estado de sus nacionales y de sus derechos e intereses cuando se encuentran en el territorio de otro Estado, es una función muy antigua en la historia de las relaciones internacionales.

Podemos afirmar que una de las características del Estado moderno es la territorialidad de su sistema legal. Esto significa que quienes se encuentran en el ámbito espacial de un Estado, deben de ajustarse al orden jurídico del mismo, aún cuando sean nacionales de otro y además, que no por el hecho de ser extranjeros, gozan de privilegios superiores a los nacionales de ese Estado.

La aplicación estricta del principio de la territorialidad nos llevaría al absurdo de impedir la protección consular, ya que el Gobierno del Estado del cual es nacional una persona que se encuentra en el territorio de otro Estado, no tendría porque asistir o defender a sus nacionales, y éstos deberán ceñirse a las reglas imperantes en el lugar en que se encuentren.

Sin embargo, el principio de la territorialidad de la ley, encuentra en la actualidad importantes excepciones y atenuaciones. Una de ellas, es la facultad del Estado para asistir, defender o amparar, en una palabra proteger, a la persona y derechos de sus nacionales cuando se encuentren en el extranjero, institución reconocida igualmente por el derecho internacional.

Ahora bien, esto de ninguna manera significa que cuando un individuo viaja al extranjero, por el hecho de ser nacional de otro Estado, se sustrae a la obediencia de las normas del país en

otro Estado, se sustrae a la obediencia de las normas del país en el que se encuentra. Todo lo contrario, el nacional de otro Estado, se encuentra vinculado por el orden jurídico del lugar en el que se halle. Pero, precisamente por ser extranjero, tiene derecho a consideraciones de orden internacional, que le permiten ser asistido por funcionarios de su Gobierno cuando su persona y derechos peligran o se ven afectados.

En los últimos años se han obtenido resultados satisfactorios del acuerdo que se tiene con Estados Unidos, en el sentido de mantener una presencia constante del personal consular en los centros de detención migratorios, lo que ha venido a reducir un poco el maltrato y la denegación de ciertos derechos a indocumentados.

El maestro Victor Carlos Garcia Moreno, nos indica que los aspectos que se manejan en la función de protección son muy amplios y diversos, sin embargo, se pueden sintetizar bajo el siguiente rubro:

"Auxilio a la justicia civil y penal, problemas laborales que implican indemnizaciones y beneficios adquiridos; aspectos juveniles; sucesiones; intervención ante las autoridades dentro del gran capítulo de auxilio a mexicanos, donde indudablemente quedan integrados el papel de amigable componedor, los paraderos,

las repatriaciones de los indigentes y los buenos oficios". (23)

El profesor García Moreno, a grandes rasgos nos comenta que los problemas laborales se derivan de la situación que, como trabajadores indocumentados enfrentan nuestros connacionales y que a raíz de no establecerse las condiciones imperantes que dieran origen al acuerdo sobre esta materia entre ambos países, impiden una debida instrumentación legal que los ponga en posición competitiva con respecto a la fuerza laboral norteamericana.

En su tarea prioritaria de proteger los derechos e intereses jurídicos de los trabajadores mexicanos indocumentados en los Estados Unidos, los cónsules de México, realizan la protección de connacionales a través de tres niveles complementarios:

a) Consular: En sentido estricto, bajo las instrucciones

.....

23.- García Moreno Víctor Carlos (compilador), Análisis de Algunos Problemas Fronterizos y Bilaterales entre México y Estados Unidos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Unvestigaciones Jurídicas, Serie H., Estudios de Derecho Internacional Público, No. 4, México 1982, primera edición, página 14.

de la Dirección General de Asuntos Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores. En este renglón se encuentran las labores de expedición de constancias de identidad y nacionalidad a mexicanos indocumentados, tales como pasaportes, cartillas, certificados consulares, copias certificadas de actas del registro civil, y documentación consular gratuita a indigentes que decidan repatriarse. Igualmente, la adopción de criterios flexibles para facilitar la importación del menaje de casa y de instrumentos de trabajo del indocumentado, sea éste agrícola, profesional o técnico, que deba regresar a México si quedó descalificado para su regularización migratoria.

Se encuentra también incluida la recopilación y sistematización de información relativa a la influencia que la aplicación de la Ley Simpson-Rodino vaya teniendo sobre el comportamiento del flujo migratorio y, en especial, la detección del porcentaje que representan, sobre el total de las expulsiones, los casos de mexicanos que sean regresados a nuestro país dentro de las setenta y dos horas siguientes a su ingreso al territorio de los Estados Unidos.

b) Consular, tanto de defensoría como de asesoría legal, en acción coordinada con la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores. A este respecto, cabe destacar que, desde marzo de 1987, se solicitó a la Embajada de México en Washington. D.C., la realización de una encuesta en los consulados mexicanos bajo su circunscripción, sobre la

identificación de problemas específicos que pudieran ser materia de formulación de demandas colectivas (class actions) ante las diversas Cortes de Distrito de los Estados Unidos, de conformidad con la Regla 23 de las Reglas Federales de Procedimiento Civil Norteamericano. Esta es una acción judicial que se entabla por un grupo de personas interesadas en un determinado asunto y que deben estar debidamente representadas. Asimismo, la comunidad de intereses en cuestión debe estar perfectamente definida tanto de hecho como de derecho.

Por lo que toca a los modelos de los documentos legales que habrían de ser presentados judicial o administrativamente en la defensa de los mexicanos, así como en la localización y reunión de los diferentes criterios que pudieran utilizar las autoridades norteamericanas en la aplicación de la ley Simpson-Rodino y que pudieran haber sido invocadas por los cónsules como precedentes en sus circunscripciones y en los casos en que pudieran haberse sustentado litigios internacionales, los consulados contaron con el apoyo de la Consultoría Jurídica, al promover ante las cortes norteamericanas la defensa de los intereses de connacionales afectados por la aplicación de la citada ley, de conformidad con lo dispuesto por el Artículo 47, incisos a) y h) de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; el Título Quinto, Capítulo II del Reglamento de la Ley de que se trata; el Artículo 9, fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.

c) Diplomática, a través de la Embajada de México en Washington, en coordinación con la Subsecretaría de Relaciones Exteriores, la Consultoría Jurídica y la Dirección General para América del Norte, en los casos en que la aplicación a connacionales de la Ley Simpson-Rodino, signifique alguna violación al Derecho Internacional, directa o indirectamente, incluso por denegación de justicia, en los casos en que la Secretaría considere pertinente utilizar esta vía, de conformidad con los Artículos 3 y 46 inciso f) de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano; los Artículos 7 fracción XII, 9 fracción IV y, 12 fracciones VI y VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como el Artículo 3 de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.

3.2 MANUAL DE PROTECCION CONSULAR Y DE DEFENSORIA Y ASESORIA LEGAL A MEXICANOS INDOCUMENTADOS EN ESTADOS UNIDOS.

En obsequio al imperativo de proteger en todo momento los derechos e intereses jurídicos de nuestros connacionales, con acciones efectivas e imaginativas desde el punto de vista legal, la Consultoría Jurídica elaboró, en coordinación con la Dirección General de Asuntos Consulares, un Manual de Protección Consular y de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos en Estados Unidos, que fue remitido en mayo de 1987 a las distintas representaciones consulares de México en el vecino país.

El Manual, respondió al objetivo de proporcionar a los cónsules de México acreditados en Estados Unidos, la información legal necesaria para que se encontraran en posición de cumplir con su cometido de reforzar la acción consular de protección a los mexicanos afectados por la aplicación de la Ley Simpson-Rodino y de sus reglamentos. Con este Manual se pretendió proporcionar guías y criterios de asesoría jurídica que dieran apoyo efectivo a los indocumentados que fueran elegibles para obtener la regularización y residencia temporal en los Estados Unidos, en el marco de las atribuciones que la propia legislación estadounidense reconoce a los agentes consulares extranjeros para representar a sus connacionales, ante el Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) de Estados Unidos e inclusive ante jueces de migración, de conformidad con el Título 8, Capítulo 1, Parte 292.1 del Code of Federal Regulations. (24)

3.2.1 Defensoría y Asesoría Legal en el llamado "Período de Orientación" previo a la entrada en vigor de la Ley y de sus Reglamentos Definitivos.

.....
24.- United States, Code Service, Lawyers Edition, Aliens and Nationality 1-1260, Title 8 (USCS) The Lawyers Co-operative Publishing Co. Rochester-New York, page 23.

Comenzaremos por hablar de los despidos injustificados de connacionales indocumentados potencialmente elegibles para la legalización decretada por la Ley Simpson-Rodino.

A este respecto, como consecuencia de las dudas que tenían los empleadores en relación a la Ley Simpson-Rodino, en algunos casos, éstos se negaron a dar trabajo a los mexicanos o los despedían injustificadamente, aún en los casos en que se trataba de indocumentados potencialmente elegibles para la legalización. Debe señalarse, que gracias a las demandas interpuestas por algunas asociaciones de asistencia legal a indocumentados, en algunos ámbitos territoriales se logró que el SIN o los patrones se comprometieran expresamente a permitir que los indocumentados siguieran laborando mientras se determinaba su estatuto legal y, a informar de esta política a los empleadores norteamericanos de la jurisdicción. Tal es el caso de la demanda que fuera interpuesta en la Corte Distrital para el Distrito Este de California, con sede en Sacramento, en el caso Catholic Social Services, et al. v. Edwin Meese.

En seguimiento a la interposición de dicha demanda, el 23 de marzo de 1987, se aprobó una "Stipulation of Partial Settlement in Class Action", mediante la cual el SIN se comprometió a modificar el folleto intitulado "Information for Employers About the New Immigration Law", en el sentido de incluir en el mismo información según la cual, si el indocumentado consideraba ser elegible para la legalización y,

pretendía solicitarla, dicho indocumentado estaba autorizado a trabajar y el empleador podía contratarlo, sin temer sanción alguna, hasta el primero de septiembre de 1987.

No obstante lo anterior, no hubo indicación alguna de que el SIN hubiera incluido en su folleto de información a empleadores, sobre la necesidad de evitar despidos injustificados a trabajadores indocumentados potencialmente elegibles para la legalización, en vista de lo cual, no se excluyó la posibilidad de que algunos empleadores continuaran con la práctica de despedir injustificadamente a connacionales indocumentados.

En virtud de lo anterior, los consulados de México tuvieron que proteger a los indocumentados mexicanos a través de buenos oficios y gestiones ante el empleador que hubiera incurrido en alguna práctica discriminatoria, o bien, asesorando al afectado para interponer las quejas y recursos judiciales o administrativos que resultaran procedentes.

En los Estados Unidos se considera ilegal el hecho de que un empleador discrimine a los trabajadores en base a su origen nacional, a su apariencia extranjera o a su idioma natal, ya sea por despido o por no habersele otorgado un empleo, ante lo cual el afectado puede presentar su denuncia ante la Comisión de Oportunidades Equitativas en el Empleo, tomando en consideración la excepción que establece la Ley Simpson-Rodino, Sección 274 B, según la cual, no se considera como discriminatoria la práctica

de preferir a un ciudadano americano sobre un extranjero en igualdad de circunstancias y, se exime a los empleadores con tres o menos de tres empleados, de ser enjuiciados por discriminación.

Por otra parte, la ley crea una Oficina Especial de Asesoramiento en la Procuraduría General de Justicia norteamericana, la que se encargó de investigar y perseguir todo cargo por discriminación de empleo basada en el estatus migratorio. Adicionalmente, los trabajadores estuvieron en posibilidad de entablar acciones judiciales, especialmente en caso de que la Oficina Especial de Asesoramiento no hubiera formulado los cargos procedentes por discriminación dentro de ciento veinte días.

Con el objeto de proteger debidamente los intereses de indocumentados prima facie elegibles para la legalización, y a los cuales se les negó la posibilidad de obtener permisos temporales de trabajo, los consulados debieron asesorar a los connacionales afectados en el sentido de interponer demandas colectivas (Class Action) en contra del SIN ante las Cortes Distritales, con la finalidad de obtener la Restricción Temporal (TRO), mediante las cuales el juez ordenó a los oficiales demandados del SIN, que reconsideraran solicitudes de permiso temporal de trabajo, como serían los siguientes casos:

1. Caso Amarillas V. Sakura No. 203 883 (CAL. super. Ct. San Joaquín Country). Un jornalero demandó a su empleador

para tener acceso a su expediente laboral y poder preparar su solicitud de legalización como trabajador agrícola especial. (25)

2. Caso United Farm Worker of America ex-rel v. INS No. 87-1064 LKK (E.D. Cal. May 12-1988). Se ordenó al Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, que establezca mecanismos que permitan a los trabajadores agrícolas indocumentados la obtención de sus expedientes laborales de parte de los empleadores con los que laboran o laboraron. (26)

3. Caso Avuda INC, et al v. Edwin Meese III, et al. Civil Action No. 88-0625. Se informa de una nueva oportunidad de solicitar legalización para aquellos que no calificaron porque tenían visa de entrada legal. (27)

.....
25.- Expediente de la Consultoría Jurídica de la S.R.E.

26.- Idem.

27.- Idem.

3.2.2 La potencial descalificación, de facto, de candidatos a la legalización, va desde el período de orientación, con motivo de la restringida interpretación que el SIN dió a las "salidas breves, casuales e inocentes" contempladas en la Ley Simpson-Rodino como permisibles y, que se interpreta únicamente como ausencias autorizadas por el SIN por motivos humanitarios.

Dentro de la Ley Simpson-Rodino, en el Capítulo de Normas Generales para la Legalización, se incluyó, como ya lo hemos visto, el requisito de residencia continúa en Estados Unidos

desde la fecha de promulgación de la ley hasta la fecha en que hubieran solicitado su legalización sin haber sido deportados, y aunque en principio se permitieron "salidas breves, casuales e inocentes" del país, individualmente menores a treinta días, y que no excedieran en su conjunto a ciento cincuenta entre el primero de enero de 1982 y la fecha en la que la legalización hubiera sido solicitada, las definiciones dadas a "breve, casual e inocente" por el Reglamento hacían prácticamente nulo ese derecho, lo que se agravó con la restringida interpretación del SIN al respecto.

Conviene señalar que la frase "breve, casual e inocente" tiene como fuente a la jurisprudencia, según la interpretación

que la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos dió en el caso Rosenberg v. Flueti. (28)

A este respecto, se vió la necesidad de entablar demandas colectivas (Class Actions) en contra de la restrictiva interpretación del SIN, a fin de evitar la expulsión de numerosos connacionales indocumentados que eran detenidos diariamente y, a los que se les obligaba a firmar "salidas voluntarias".

Ahora bien, una vez agotado el citado recurso administrativo y, en virtud de la posible insistencia del SIN en la aplicación retroactiva de los Reglamentos de la Ley, o bien, con base en computos desfavorables de las "salidas breves, casuales e inocentes" que afectarían a indocumentados elegibles y, en los que no se hubiera tomado en cuenta lo establecido al respecto por la jurisprudencia norteamericana aplicable, era necesario entablar demandas judiciales colectivas en contra del SIN a fin de proteger los intereses jurídicos de los connacionales a los que se les hubiera negado la legalización.

Dentro del contexto de este trabajo, estos rubros eran los fundamentales, conforme a lo que se trató en el Capítulo II; sin embargo, el Manual también trata aspectos relativos a la

.....
28.- Expediente de la Consultoría Jurídica de la S.R.E.

defensa de derechos laborales y casos penales.

3.3. REPATRIACION

Fueron objeto de repatriación, todos aquellos mexicanos que no reunieron los requisitos establecidos por la Sección 245A de la Ley de Reforma y Control de Inmigración de 1986.

A este respecto, por instrucción de la Dirección General de Protección y Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores, las labores de los consulados se centraron en la expedición de constancias de identidad y nacionalidad a mexicanos indocumentados, tales como pasaportes, cartillas, certificados consulares, copias certificadas de actas de registro civil y documentación consular gratuita a indigentes que hubieran decidido repatriarse.

Se vió la necesidad de entablar medidas de protección a connacionales en contra de esta interpretación de la Ley por parte del SIN, que fue el órgano encargado de otorgar permisos de trabajo por seis meses a quienes hubieran solicitado la residencia temporal y contaran con elementos suficientes para que se les otorgara. En caso de emitir una resolución negativa que afectara a indocumentados mexicanos, fue posible interponer un recurso ante el propio SIN y en caso necesario, entablar Acciones Judiciales Colectivas, a fin de evitar que los indocumentados que firmaran una "salida voluntaria" involuntariamente, quedaran

descalificados.

A los inmigrantes ilegales que fueron detenidos durante esos seis meses, si demostraban ser candidatos viables para la legalización, se les autorizó la permanencia y el trabajo en los Estados Unidos mientras se llevara a cabo el proceso de legalización, obligándoles a presentar sus solicitudes de legalización dentro del primer mes del plazo estipulado.

En los casos en que una solicitud para legalización o para la obtención de estatus especial de trabajador agrícola, era denegada, el solicitante debía de ser notificado por escrito, mediante la Forma I-692, misma en la que se debían de establecer las razones específicas por las que fue denegada y en la que se hiciera valer al solicitante que estaba en posibilidad de apelar tal denegación administrativamente ante el SIN dentro de los treinta días posteriores a la fecha en que se hubiera llevado a cabo la notificación, debiendo para ello llenar la Forma I-694 por triplicado, de conformidad con las instrucciones que al respecto contienen las Secciones 103.3 y siguientes del Reglamento de la ley Simpson-Rodino.

Igualmente, se les dió apoyo a aquellos que hubieran quedado descalificados para legalizarse, se les facilitaron los trámites para la importación del menaje de casa, de instrumentos de trabajo, ya fueran éstos agrícolas, profesionales o técnicos. Asimismo, se recopiló y sistematizó la información relativa a la

influencia que la aplicación de la ley fue teniendo sobre el comportamiento del flujo migratorio y, en especial, la detección del porcentaje que representaban sobre el total de las expulsiones, los casos de mexicanos que hubieran sido regresados al país dentro de las setenta y dos horas siguientes a su ingreso a los Estados Unidos.

También, se consideró importante incrementar la ayuda de los cónsules para la repatriación de aquellos profesionistas o técnicos que hubieran salido de los Estados Unidos, para que regresaran con su acervo de experiencias y equipo, facilitando su incorporación a la actividad productiva del país. Todo esto fue posible gracias a la colaboración que al respecto se tuvo por parte de las Secretarías de Gobernación, del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público, las cuales elaboraron estadísticas sobre el monto de las expulsiones, permitiendo así al Gobierno mexicano determinar el curso de la aplicación de esta Ley.

Por otra parte, los consulados asesoraron a los mexicanos durante el período de repatriación en la recuperación de salarios insolutos, mediante el envío de cartas a los empleadores que fueron identificados, solicitando su actuación de buena fé en el pago de dichos salarios o reportando dichas violaciones con fundamento en la Fair Labor Standars Act, que la Wage and Hour Comision del Departamento de Trabajo, tiene la obligación de hacer cumplir y, efectivamente, en muchos casos dicho Organismo

pudo recuperar los salarios adeudados a indocumentados.

No obstante lo anterior, surgieron problemas administrativos dada la intervención de la citada Comisión. Concretamente, los cheques que ese Organismo envió a la Dirección General de Protección y Servicios Consulares, tuvieron validez sólo por tres meses, lapso que en la mayoría de los casos no fue suficiente para localizar a los interesados, por lo que el dinero fue depositado en una cuenta del Departamento del Tesoro. Tal problema surgió de políticas administrativas y no de disposición legal alguna.

3.4 EJECUCION DEL MANUAL DE PROTECCION.

Uno de los principios del derecho moderno, casi universalmente reconocido, es el de la igualdad frente a la ley. En este sentido, en términos generales y salvo excepciones que más adelante se mencionarán, el Estado tiene el deber de tratar por igual a sus nacionales y a los extranjeros que se encuentren en su territorio, sobre todo por lo que hace al respeto de los derechos humanos y garantías individuales.

No es justificable, y si por el contrario violenta el orden internacional y el nacional, cuando se maltrata o veja a los extranjeros, por el hecho de serlo. Sin embargo, es plenamente aceptable el tratamiento diferencial entre nacionales y extranjeros, sobre todo por lo que hace a los derechos

políticos.

Así planteada, la protección encuentra un doble aspecto. Por un lado, el Estado tiene obligación de otorgar un trato civilizado, justo y humanitario a los extranjeros que se encuentran en su territorio, independientemente de su situación jurídica. Por el otro, el Estado debe permitir que el Gobierno del Estado del cual son nacionales los extranjeros que se encuentran en su territorio, les brinde protección y asistencia en la forma y términos permitidos por el derecho internacional.

México reconoce ambos aspectos. Nuestra Constitución en su Artículo primero, señala claramente que las garantías que la misma otorga, se aplican a todos los habitantes de la República y aquí no distingue si son nacionales o extranjeros. Desde luego que nuestro país establece ciertos derechos y obligaciones diferenciales entre nacionales y extranjeros, sobre todo en materia política. Así tenemos que los extranjeros carecen del derecho de sufragio y del de asociarse con fines políticos, pero esta situación, al igual que otras como las de índole militar, laboral y migratoria, son aceptadas casi universalmente y encuentran su justificación en la aplicación de otros principios igualmente válidos, como el de la seguridad del Estado y el de los derechos preferenciales de los nacionales.

Por lo que hace a los programas de gobierno, en el caso de México, la protección de los mexicanos en el exterior, ocupa

una posición destacada en el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, formulado por la Administración del presidente Salinas de Gortari. En efecto, el Artículo 3, correspondiente a la soberanía, seguridad nacional y promoción de los intereses de México en el exterior, plantea como objetivo, el de proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero, el cual abarca los siguientes propósitos específicos:

- Mejorar la efectividad de las representaciones consulares del país, en las tareas de protección de los mexicanos en el extranjero;

- establecer mecanismos de comunicación e información entre las diversas entidades del Gobierno Federal que participan en acciones en las fronteras, con inclusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

- Intensificar los esfuerzos en foros multilaterales para codificar, a nivel mundial los derechos de los trabajadores migratorios;

- Defender los derechos de los trabajadores mexicanos indocumentados, en los países vecinos;

- Promover una mayor participación de los nacionales en la actividad económica internacional. (29)

En este sentido es muy clara la voluntad política del Gobierno de la República, de intensificar la protección que se brinda a los mexicanos que se encuentran en el extranjero, con prioridad a aquellos que emigran por razones de trabajo, principalmente a Estados Unidos y a Canadá.

Conviene destacar que, precisamente las necesidades de protección, han originado el hecho de que de los veinticinco Consulados Generales que tiene establecido nuestro país en el exterior, once estén ubicados en Estados Unidos y tres en Canadá. De estas catorce representaciones consulares del más alto nivel, hay tres en el Estado de California y tres en el de Texas. Sólo en el Consulado General de Los Angeles, del que dependen además dos agencias consulares, prestan sus servicios más de cincuenta personas.

.....
29.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, Secretaría de Programación y Presupuesto, primera edición, México 1989, pág. 28

Asimismo, de los veintiséis consulados mexicanos de carrera, veinticuatro se encuentran en los Estados Unidos. Esto materializa esa voluntad política de la que antes se hablaba, y representa el instrumento más eficaz del Gobierno mexicano para impartir protección a los mexicanos que se encuentran en el extranjero.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano, describe la forma en que los miembros del Servicio Exterior deben ejercer su función protectora, misma que es establecida como una obligación de primera importancia. Este ordenamiento clasifica las acciones de protección en cuatro:

- Buenos oficios;
- asistencia consular;
- protección consular; y
- protección diplomática.

Por buenos oficios se entiende la atención de asuntos o la realización de gestiones en favor de mexicanos, sin involucrar directamente a las autoridades extranjeras.

La asistencia consular se imparte cuando se requiere atender y asesorar a mexicanos en su relación con las autoridades

extranjeras de cualquier lugar, para lo cual, los representantes consulares pueden:

a) Asesorar y aconsejar a los mexicanos en sus relaciones con autoridades y población local;

b) visitar a mexicanos detenidos, presos, hospitalizados y en general que se encuentren en estado de desgracia;

c) representar a los mexicanos ausentes o incapacitados para hacer valer sus intereses.

La protección consular se ejerce por los jefes de las representaciones consulares, cuando un acto emanado de las autoridades locales y cometido en contra de mexicanos, haga necesaria una reclamación y la reparación correspondiente.

Por otro lado, dada la importancia de la comunidad de origen mexicano que reside en los Estados Unidos, de tiempo atrás se han formado organizaciones comunitarias que juegan un papel singular en la defensa de los derechos humanos, laborales y migratorios y de los intereses de los trabajadores mexicanos en su lucha por encontrar mejores condiciones de trabajo e igualdad de oportunidades. Destacan entre éstas y sólo por citar algunas cuantas el "Mexican-American Legal Defense and Educational Fund" (MALDEF); la "Mexican-American Opportunity Foundation" (MAOF); y la "League of United Latin American Citizens" (LULAC).

Nuestros representantes consulares mantienen una relación estrecha con estas organizaciones, con objeto de lograr una más eficaz defensa de los derechos de los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos.

Particular énfasis en materia de protección han desarrollado nuestras representaciones consulares a partir de la expedición en Estados Unidos de la Ley sobre Reforma y Control Migratorio (IRCA) mejor conocida como Simpson-Rodino, en noviembre de 1986, sobre todo en la asesoría y orientación a los trabajadores mexicanos, respecto a su situación frente a la Ley y en la expedición de la documentación exigida por la misma, para la realización de los trámites establecidos en las diversas etapas del programa de legalización contemplado en dicho ordenamiento.

Ahora bien, la protección consular abarca una impresionante gama de asuntos que varían según su naturaleza y complejidad y que van desde la simple orientación al interesado hasta la interposición de instancias judiciales en extremo complicadas. Desde luego que las características de la tarea protectora depende del asunto de que se trate y del lugar en donde se desarrolle.

Ahora bien, con el propósito de que la protección pueda ser ejercida de manera regular y concertada, la Embajada y

consulados deben preparar un programa anual de protección, que permita conocer, prevenir y remediar situaciones lesivas a los intereses de los mexicanos.

Como ya se ha mencionado, la situación experimentada por muchos mexicanos indocumentados en Estados Unidos, puso de manifiesto la necesidad de incrementar la protección a dichos connacionales por parte del Gobierno Federal, complementando el marco de la protección consular propiamente dicha con la prestación de una asesoría legal calificada que coadyuvara eficientemente al cometido de nuestros representantes consulares de proteger, incluso por la vía legal, los derechos e intereses de los mexicanos indocumentados en los Estados Unidos.

Para este efecto, se estableció el Programa de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos en el Exterior, que desde 1986 ha sido conducido por la Consultoría Jurídica, en coordinación con la Dirección General de Protección y Servicios Consulares de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

A través de este Programa, desde mayo de 1987 se pudo dotar a cada consulado mexicano en los Estados Unidos de un Manual de Protección, Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos Indocumentados en Estados Unidos, que como ya hemos visto, incluye el tipo de mociones procesales y argumentos jurídicos a interponer y esgrimir cuando así proceda.

El Programa contempla su implementación en Estados Unidos a través de cuatro polos de acción:

1) Desde el Consulado General en Houston (Sur) para atender los asuntos que se originen en los Estados de Texas, Nuevo México, Oklahoma, Arkansas, Louisiana, Mississippi y Alabama.

2) Desde el Consulado en Los Angeles (Occidente) se atienden los casos que se originan en los Estados de California, Alaska, Arizona, Oregon, Nevada, Utah, Colorado, Wyoming, Idaho, Estado de Washington y Montana.

3) Desde el Consulado General en Chicago (Norte) se presta asesoría y defensa legal en los Estados de Illinois, Wisconsin, Michigan, Indiana, Ohio, Kentucky, Tennessee, Missouri, Kansas, Iowa, Nebraska, las Dakotas y Minnesota.

4) Desde la Sección Consular de la Embajada en Washington (Oriente) se atienden los casos que se presentan dentro de su ámbito territorial en los Estados de Virginia Oeste, Maryland, Nueva York, Pennsylvania, los Estados de Nueva Inglaterra, las Carolinas, Delaware, Georgia y Florida.

Con el objeto de optimizar el Programa, se giraron instrucciones a cada uno de los Consulados antes señalados con objeto de conocer y tratar de resolver los casos o consultas que

hubieren sido formuladas dentro de los siguientes rubros:

1. Asesoría o gestiones relacionadas con la interposición de reclamaciones administrativas o de demandas judiciales (individuales o colectivas) en favor de connacionales cuyos derechos sean lesionados en el ámbito civil, laboral y penal. Se incluyó en este rubro la consideración de apelaciones a interponer en favor de connacionales indocumentados a quienes injustamente se les hubiera denegado su solicitud de legalización en el marco de las disposiciones de la Ley Simpson-Rodino y de sus Reglamentos. De igual manera, se incluyó la interposición de demandas laborales en contra de patrones que se hubieran negado a cubrir a trabajadores indocumentados el salario correspondiente a sus labores, o la indemnización que les corresponda por accidentes de trabajo sufridos.

2. Asesoría o gestiones con la autoridad central de auxilio de mexicanos sentenciados a muerte o a cadena perpetua, maltratados y objeto de violaciones en contra de las obligaciones convencionales vigentes entre México y Estados Unidos. Se incluyó en este rubro la función de supervisar los documentos judiciales interpuestos por los abogados defensores de oficio de mexicanos sentenciados a muerte o a cadena perpetua.

3. Asesoría para realizar gestiones ante la autoridad política central, a través de la Embajada de México en Washington, D.C. para resolver casos de protección.

4. Asesoría o gestiones con las autoridades centrales del Servicio de Migración de los Estados Unidos, o, ante el Departamento del Trabajo de ese país.

5. Asesoría o gestiones relacionadas con la interposición de recursos de Habeas Corpus o de mociones destinadas a lograr la pronta liberación de mexicanos indocumentados detenidos como testigos de cargo en violación del debido proceso legal a que tienen derecho conforme a las leyes y precedentes judiciales estadounidenses. Se incluyó en este rubro el estudio y la interposición de precedentes judiciales regionales que sean establecidos para ampliar o restringir los plazos de detención de los indocumentados y su derecho a rendir su testimonio mediante videograbaciones o en forma estenográfica.

El Habeas Corpus, es un recurso a través del cual se determina la culpabilidad o inocencia de un prisionero y sólo produce efectos cuando es presentado mientras el prisionero se encuentra privado de su libertad durante el proceso legal correspondiente. (30)

.....
30.- Black's Law Dictionary, fifth edition, Minnesota 1979, page 638.

Cabe señalar, como mero dato informativo, que dentro del Programa de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos en el Exterior, se estableció un Subprograma destinado a la protección jurídica de menores, en atención a la imperiosa necesidad de hacer frente a un número creciente de casos que fueron hechos del conocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores, que tuvo mayor máziz en el marco del lamentable fenómeno de tráfico internacional de menores mexicanos por extranjeros.

3.5 AVANCES OBTENIDOS EN MATERIA JUDICIAL.

Para tener una mejor precisión de los avances obtenidos en materia judicial, a continuación haré la reseña, a manera de ejemplo, de tres casos a través de los cuales se logró sentar precedentes muy importantes en esta materia y que sirvieron como base para la interposición de otras demandas y recursos, obteniéndose resoluciones positivas.

Adalberto Garza ___et ___al. ___v. ___ Immigration ___ and Naturalization Service, entablado en la Corte Distrital para el Distrito Sur de Texas, División de Houston. (31)

.....
31.- Expediente de la Consultoría Jurídica de la S.R.E.

A este respecto, el caso Garza constituye un plausible precedente, en la obtención de ordenes federales que obliquen al SIN a reconsiderar solicitudes de permisos temporales de trabajo de indocumentados. En efecto, la demanda en cuestión, interpuesta por indocumentados asesorados por el Centro de Texas para la Asistencia Legal de Inmigrantes, en la Corte Distrital para el Distrito Sur de Texas, División de Houston, y presentada en nombre propio y en representación de todas las personas del Distrito de Houston, sujetas a proceso de deportación y prima facie elegibles para la legalización establecida en la Lev, tuvo como resultado, en enero de 1987, la reconsideración de las solicitudes de permisos temporales de trabajo de los demandantes.

Los argumentos esgrimidos en el caso Garza, en favor de autorizaciones de trabajo, fueron si duda aplicables a numerosos connacionales indocumentados que se encontraban en la misma situación de los demandantes en el caso citado. Uno de dichos argumentos, que vale la pena destacar, es el de que las negativas de trabajo conllevarían a los indocumentados a recurrir a los fondos de asistencia pública estadounidense, convirtiéndose así en carga pública, y por ende quedando descalificados para la legalización a que podrían tener derecho según la Ley Simpson-Rodino.

League of United Latin American Citizens et al. v. Pasadena Independent School District, también entablado en la Corte Distrital para el Distrito Sur de Texas, División de

Houston, mismo que fuera promovido por el Consulado General de México en Houston a través de su abogado consultor para asuntos migratorios, licenciado Isaias Torres. (32)

En el marco de este segundo caso, dos mexicanas indocumentadas que habían sido despedidas por su empleador, en el Distrito Escolar de Pasadena, en virtud de poseer números de seguridad social falsos, lograron la reinstalación temporal en su trabajo, gracias al adecuado entablamiento de una demanda judicial colectiva en contra del empleador. Al igual que en el caso Garza, se acentuó, entre otras cosas, que el despido en cuestión podría impedir que las trabajadoras mexicanas calificaran para la legalización autorizada por la Ley Simpson-Rodino, ya que dicha Ley exige que el indocumentado acredite la capacidad de sostenerse por medios propios, o sea, no convertirse en una carga pública.

Catholic Social Services V. Meese. (33)

En este caso, se demandó al Servicio de Inmigración por la interpretación que hacía del término "breve, casual e inocente" como excepción al requisito de presencia física en

.....
32.- Expediente de la Consultoría Jurídica de la S.R.E.

33.- Idem.

forma continua desde el 6 de noviembre de 1986 establecido en la Sección 245A (a) (3) de la IRCA, para efectos de legalización.

De acuerdo con la interpretación hecha por el Servicio de Inmigración, toda persona que salió de los Estados Unidos antes del primero de mayo de 1987, podía obtener su legalización, aún cuando hubiera abandonado el país en forma "breve, casual e inocente", pero no si su salida del mismo fue posterior a esa fecha: a menos que dicha salida hubiera sido autorizada por el SIN, a través de la concesión de un permiso de admisión condicionada ("advance parole"), por un máximo de treinta días.

Este argumento fue rechazado por la Corte de Distrito del Este del Estado de California, dado que el propósito de la legalización es su aplicación sobre personas indocumentadas, resultando contrario e incongruente establecer la necesidad de obtener esos permisos, con lo cual se nulificaría la excepción contenida en la frase "breve, casual e inocente".

En este sentido, la Corte determinó que la señalada frase debe entenderse en un sentido amplio y por lo tanto no es necesaria la concesión de ningún permiso, tan sólo la salida debe haber sido "breve, casual e inocente".

Además, la Corte señaló que en una orden posterior consideraría la forma de ayudar a todas las personas que se hubieran visto afectadas por la restringida interpretación hecha

por el Servicio de Inmigración.

Estos tres casos, nos sirven de ejemplo para poder tener una visión un poco más amplia de la acción que el Gobierno mexicano ha realizado a través de sus consulados en favor de sus nacionales en los Estados Unidos, que al tener una situación migratoria irregular, en muchas ocasiones ven violados sus derechos humanos, laborales y civiles.

CAPITULO IV

ACCIONES CONJUNTAS EMPRENDIDAS POR MEXICO Y ESTADOS UNIDOS EN RELACION A LA CUESTION MIGRATORIA.

4.1 LA CREACION DEL GRUPO DE TRABAJO MEXICO-ESTADOS UNIDOS SOBRE MIGRACION.

Durante su visita a México en agosto de 1987, el Comisionado de Migración y Naturalización de los Estados Unidos, Alan Nelson, se entrevistó con altos funcionarios del Gobierno de México, con el objeto de intercambiar puntos de vista sobre los efectos de la Ley Simpson-Rodino. En la reunión quedó manifestada la preocupación del Gobierno de México por la seguridad y defensa de los trabajadores mexicanos y se convino en crear el Grupo de Trabajo México-Estados Unidos sobre Migración.

A lo largo de su primera reunión en la Ciudad de México, en noviembre de 1987, el Grupo realizó un primer análisis sobre la política migratoria, incluida la violencia en la frontera, e inició la búsqueda de mecanismos bilaterales de acción que permitan prever y resolver los problemas concretos que esta situación genera.

Como estrategia para analizar la problemática planteada, se acordó formar dos grupos de trabajo. Al primero le correspondió revisar la mecánica de contratación de trabajadores

H2-A. las condiciones laborales de los trabajadores mexicanos en Estados Unidos y sus derechos, así como la recuperación de cheques por salarios de trabajadores mexicanos no localizados, que desafortunadamente se han devuelto al Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Al segundo subgrupo correspondió el tratamiento de temas como los incidentes que afectan la seguridad de los trabajadores migratorios, las violaciones y abusos que vulneran sus derechos, así como los excesos en que incurre la práctica de retener a los trabajadores mexicanos como testigos de cargo. Asimismo, temas como la cooperación policíaca y los actos de violencia en la frontera han sido motivo de análisis y de intercambio de información.

Ambos subgrupos se han reunido en varias ocasiones, durante las cuales se han logrado algunos avances para solucionar conjuntamente los problemas vinculados a la migración de trabajadores mexicanos. Debido al cambio de administración en ambos países, las últimas reuniones se efectuaron a fines de 1988.

A raíz de la VII Reunión Binacional México-Estados Unidos habida en la Ciudad de México el 7 de agosto de 1989, se acordó reactivar los Subgrupos "A" y "B" y establecer un nuevo Subgrupo "C".

El nuevo Subgrupo, tendría como objetivos los siguientes:

1.- La divulgación del marco legal mexicano en materia de reclutamiento de trabajadores migratorios que prestan sus servicios en el extranjero y reforzar la cooperación en temas específicos de carácter laboral del interés de ambos Gobiernos.

2.- Mantener e intercambiar información derivada de las investigaciones sobre los accidentes de nacionales mexicanos insolados, ahogados, etc.

a) Discutir la condiciones existentes en ambos países, respecto al proceso de arresto, detención y encarcelamiento de extranjeros.

b) Ampliar los programas conjuntos en curso, en favor de menores indocumentados e infractores y continuar examinando la situación de los testigos de cargo.

3.- Establecer un sistema de consulta e intercambio de información relativa a hechos de violencia o abuso de autoridad contra los nacionales de cualquiera de las Partes.

4.- La colaboración en materia migratoria, en los siguientes aspectos:

a) El combate al tráfico de personas y documentación

apócrifa.

b) La migración de nacionales indocumentados de terceros países, y

c) El intercambio oportuno de información sobre actividades delictivas de naturaleza migratoria.

Cabe señalar que, los tres Subgrupos se reunieron en septiembre de 1989, previo a la reunión presidencial de octubre del mismo año.

4.2 AVANCES LOGRADOS POR MEXICO EN MATERIA DE POLITICA MIGRATORIA.

Para poder conocer los últimos avances que se han tenido en materia de política migratoria con Estados Unidos, nos concentraremos en los resultados de la reunión del Grupo de Trabajo México-Estados Unidos sobre Migración, celebrada en diciembre de 1989, abarcando los tres Subgrupos de una manera breve.

4.2.1 SUBGRUPO "A"

Por lo que se refiere a la contratación de trabajadores H2-A, la Delegación mexicana solicitó a la norteamericana información sobre los permisos H2A en los últimos tres años,

incluyendo en esta información las ciudades donde fueron contratados los trabajadores. Esta información debe de ser proporcionada por el Consulado General de Estados Unidos en Hermosillo, toda vez que esta es la única entidad que otorga las visas H2A.

Asimismo, la Delegación mexicana solicitó la ayuda del Gobierno estadounidense para localizar a los trabajadores destinatarios de los cheques que aún están pendientes de pagar.

A este respecto, la Delegación de Estados Unidos ofreció mantener informado al Gobierno de México, mensualmente, sobre estos datos, incluyendo información sobre las ciudades a donde se contratan y proporcionar los datos que tuviera disponibles una vez que la parte mexicana entregue la lista de los trabajadores pendientes de recibir sus respectivos cheques, conteniendo su ubicación y el nombre del empleador con objeto de que el personal de los consulados pueda ir a investigar.

4.2.2 SUBGRUPO "B"

Ambas Delegaciones expresaron la voluntad de sus Gobiernos de fortalecer los programas que actualmente se llevan a cabo para la protección de menores indocumentados e infractores de diversas ciudades de los Estados de Texas y California. Con el objeto de proyectar programas similares en otras ciudades de la zona fronteriza, se acordó que el Subgrupo de Trabajo realice

visitas a los lugares en donde se ha identificado mayor incidencia de problemas relacionados con menores y adolescentes.

Se acordó continuar con el sistema de reenvío de menores o adolescentes a México, a través de las autoridades migratorias y/u oficinas consulares; la Secretaría de Relaciones Exteriores proporcionará al Departamento de Estado información actualizada sobre casos de menores que hubieran sido detenidos o deportados por vías distintas o sistema diferente del señalado en la legislación aplicable. El SIN ofreció reiterar las instrucciones a sus oficinas de distrito y agentes para la debida aplicación de esta reglamentación. Asimismo, se acordó que cada Parte procurará la coordinación de las autoridades y entidades del orden público que puedan tener injerencia en el tratamiento de menores infractores, con especial énfasis en el trato específico que de acuerdo con la legislación de cada país deba aplicarse a los menores involucrados en alguna infracción de orden penal.

Por lo que se refiere a los actos de violencia en la frontera, así como incidentes que afecten la seguridad y la vida de los trabajadores migratorios mexicanos, ambas Delegaciones manifestaron su voluntad de activar las investigaciones y consultas a las entidades de cada Gobierno, señalando el sistema de comunicación y seguimiento de casos.

Por otra parte, ambas Delegaciones coincidieron en que corresponde a cada Gobierno aplicar su legislación migratoria;

que interesa a los dos Gobiernos abatir el creciente tráfico de personas y que el tratamiento al trabajador indocumentado debe darse con pleno respeto a sus derechos humanos fundamentales.

En relación con los testigos de cargo, las Delegaciones intercambiaron comentarios sobre las disposiciones legales vigentes en materia penal, en el ámbito federal estadounidense y en relación con los procedimientos aplicables en algunos Estados, en torno a las diferentes medidas que se han puesto en práctica en pro del mejoramiento de la situación de los testigos de cargo.

A este respecto la Delegación mexicana reiteró la conveniencia de promover el apoyo del Departamento de Estado y del Departamento de Justicia para que las acciones que se han estado llevando a cabo hasta ahora, se puedan establecer en otros Estados, en donde todavía no se han logrado poner en marcha, entre otros, recursos de "Habeas Corpus"; aceptación de declaraciones grabadas en video tape; establecimiento de fianzas personales a testigos de cargo, cuando existan terceras personas que puedan responsabilizarse de ellas, y autorizar alberques o refugios cívicos a los testigos de cargo que no tengan familiares o amigos que puedan responder por ellos.

La Delegación de Estados Unidos aceptó estudiar la posibilidad de acelerar los procedimientos, con objeto de que los testigos de cargo sean liberados prontamente; aunque destacó que tal decisión corresponde a las autoridades judiciales.

4.2.3 SUBGRUPO "C"

La Delegación mexicana, por conducto de la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación, manifestó que desde la reunión pasada (septiembre 1989), este Grupo de Trabajo sobre Migración, ha mantenido un estrecho contacto con las autoridades del servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos para llevar a cabo los programas de cooperación establecidos, como la capacitación a los oficiales de migración en el aeropuerto del Distrito Federal y en otros puntos del resto de la República, lo cual ha dado como resultado avances muy concretos en la detección de documentación falsificada.

Sin embargo, la Secretaría de Gobernación insistió en la necesidad de obtener mayor cooperación bilateral en cuestiones de informática para el servicio migratorio, en el intercambio de información sobre los traficantes de personas de terceros países y en la cooperación para la repatriación de los nacionales de terceros países detenidos en México.

Por su parte, la Delegación de Estados Unidos reconoció el éxito obtenido por las autoridades migratorias mexicanas en la detección de 80,000 indocumentados en la frontera sur y en la zona central del país, así como en la detección de casos muy difíciles de documentación falsificada.

4.3 VIOLENCIA EN LA FRONTERA.

Nunca en la historia moderna de Estados Unidos y México se habían cometido tantos crímenes y atropellos en contra de mexicanos inmigrantes por parte de autoridades policíacas y judiciales estadounidenses y, aún civiles, como en el año de 1990.

La fuerte campaña antirracista mexicana fomentada desde 1986 por sectores derechistas de Estados Unidos, enclavada en instancias oficiales, organismos privados e incluso en medios de difusión norteamericanos tuvo sus resultados. Asimismo, en 1987, grupos del Ku-Kux-Klan realizaron la quema pública de ropas de inmigrantes y caravanas nocturnas con antorchas.

En una encuesta realizada en Washington, D.C. en 1990 (encargada por la Federación de la Reforma Migratoria), se reveló que el 75 % de los ciudadanos norteamericanos consideraban necesario detener el flujo de inmigrantes mediante el incremento de la patrulla fronteriza y la permisibilidad para el uso de armas pesadas y equipo aéreo.

En virtud de lo anterior y dadas las tensiones, la Embajada de México ante el Gobierno de los Estados Unidos, se vio obligada a suscribir una declaración oficial el 13 de junio de 1990, en la que se condenaba a los atentados en contra de inmigrantes mexicanos que intentaba ingresar a los Estados Unidos

a través de la frontera y de manera "ilegal".

Como podremos ver, el Gobierno de los Estados Unidos ha expresado su preocupación por los ilícitos que se cometen a lo largo de la línea fronteriza, señalando que la mayor parte de esas actividades delictivas se realizan en el borde fronterizo, también llamado "la tierra de nadie". Ha insistido en que México adopte las medidas necesarias para establecer vigilancia policiaca regular en la frontera mexicana de Tijuana-San Diego, donde ha aumentado la delincuencia.

El Gobierno de México ha hecho notar que los actos delictivos fronterizos no son característicos de una zona precisa, sino la interacción social de una zona que produce problemas sociales.

Se ha reiterado la necesidad de respetar las garantías constitucionales de libre tránsito y las distintas jurisdicciones de los tres niveles de gobierno. Se confirmó que los grupos o "multitudes" a los que se refiere la Parte estadounidense, se congregan y permanecen en su territorio, lo que impediría a las autoridades mexicanas tomar cualquier medida para dispersarlos. Se ha indicado la imposibilidad de establecer vigilancia policiaca en el lado mexicano a lo largo de la frontera, por la implicación de la libertad de tránsito garantizada por el Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya he señalado, la gran mayoría de los actos de violencia, se llevan a cabo en la frontera Tijuana-San Diego, por lo que tal vez sea la zona a la que más atención haya que darle. En virtud de esto, en mayo de 1990, funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores realizaron una visita al Consulado de México en San Diego, lo que permitió llegar a las siguientes conclusiones:

* Existe un clima de tensión provocado por dos causas principales. La primera es resultado de las crecientes concentraciones de migrantes potenciales en El Bordo (entre tres y cuatro mil personas diarias en promedio, de las cuales alrededor del 90 % son mexicanos), donde ocurren numerosos hechos ilícitos. La segunda corresponde al descontento de diversos sectores de la sociedad norteamericana (un ejemplo de esto son las manifestaciones denominadas "Light Up The Border", mediante las cuales intentan presionar a ambos Gobiernos para que actúen) por el incremento de inmigrantes indocumentados y los problemas que conlleva su asentamiento (se considera que afectan al erario, los servicios públicos, son vehículo para el narcotráfico, portan enfermedades, incurren en actos delictivos).

* Aunque algunos sectores de la sociedad californiana expresan prejuicios raciales, no puede afirmarse que se está desarrollando una campaña anti-mexicana de orden generalizado en esta entidad, así como tampoco de alcances más amplios.

* Es de distinguirse que el concepto "violencia en la frontera" por lo menos tiene tres connotaciones: a) la que ocurre en El Bordo mismo; b) la que es producto de sentimientos racistas por parte de sectores minoritarios de la sociedad estadounidense; y, c) los incidentes todavía aislados que involucran a las corporaciones migratorias y policíacas norteamericanas con los migrantes que ya se han introducido en su territorio.

* Por lo que se refiere a los incidentes de violencia que se presentan, es responsabilidad de las oficinas consulares vigilar una eficaz procuración de justicia, exigiendo una estricta aplicación de las leyes vigentes.

En cuanto a la violencia que se registra en El Bordo (oficialmente, territorio estadounidense), es responsabilidad del Gobierno Federal mexicano combatir las diversas causas que generan los hechos delictivos que ahí tienen lugar, ya que éstos son producidos principalmente por ciudadanos mexicanos, en su mayoría radicados en la ciudad de Tijuana, pues en la configuración de este fenómeno concurren frecuentemente factores como el "pollerismo", el narcotráfico, la prostitución y otras manifestaciones antisociales que se expresan en homicidios, lesiones, robos y violaciones.

En un esfuerzo por reducir la violencia a lo largo de la

frontera, ambos Gobiernos han acordado mejorar la presencia y vigilancia, colocar un mayor número de oficiales uniformados en los puntos claves; participar en operaciones conjuntas de patrullaje más regulares y calendarizadas; establecer equipos locales de respuesta en caso de emergencia e intercambiar fotografías y otra información sobre presuntos criminales.

Como se habrá podido observar, tanto el Gobierno de México como el de los Estados Unidos, reconocen la gravedad del contrabando fronterizo y están de acuerdo en realizar investigaciones conjuntas y procesar a los criminales, así como localizar sus centros de reunión, instrumentar leyes y sentencias más estrictas en contra de aquellas personas involucradas en el tráfico de indocumentados, así como, tomar las medidas necesarias para reducir el tránsito de inmigrantes ilegales a través de la frontera mexicano-norteamericana.

En virtud de lo anterior, el Gobierno mexicano se comprometió a nombrar coordinadores fronterizos, cuyas oficinas servirán como conducto para la toma de decisiones y la formulación de la política. Asimismo, dichas oficinas trabajarán estrechamente con los Jefes locales de la Patrulla Fronteriza y con los Directores Distritales del SIN. Ambos países acuerdan proporcionar las direcciones y números telefónicos de las oficinas, así como los nombres de los oficiales encargados, en un período de treinta días, después de la firma de este acuerdo.

4.4. PROPUESTAS CONJUNTAS DE SOLUCION A LOS PROBLEMAS MIGRATORIOS.

Por lo que respecta a la cuestión de solución a los problemas migratorios, haremos una breve referencia a las propuestas formuladas por los representantes de ambos Gobiernos en el marco del Grupo de Trabajo México-Estados Unidos sobre Migración.

La Parte mexicana, a través de la Dirección General de Fronteras de la Secretaría de Relaciones Exteriores, expuso el Programa de los Comités de Consulta en la Frontera, del cual destaca lo siguiente:

- Se trataría de un mecanismo de consulta cuyo objeto sería formular recomendaciones.

- Estaría integrado por autoridades federales (Secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y por la Procuraduría General de la República, entre otras), las del gobierno del estado fronterizo y las autoridades municipales de la ciudad correspondiente. Por parte de las autoridades estadounidenses se sugeriría integrar este Comité con los distintos niveles de gobierno que intervienen: Federación, estados, condados y ciudades.

- Tendría como objeto primordial prevenir incidentes

fronterizos, algunos de los cuales desembocan en situaciones violentas.

- Se mantendría una imagen de situación respetuosa de la soberanía de ambos países.

Sobre el particular, se manifestó que la constitución de estos comités fue ya consultada con el Departamento de Estado en reciente Nota diplomática.

Por otra parte, el Servicio de Inmigración y Naturalización, a través de su titular, propuso al Gobierno de México, un programa que consiste en lo siguiente:

1. El SIN se compromete a proporcionar a las autoridades mexicanas una lista de los individuos convictos por introducir ilegalmente o traficar con extranjeros indocumentados de terceros países que transitaron por México. Las autoridades mexicanas proporcionarán al SIN información sobre los individuos que se han encontrado en México transportando extranjeros de terceros países con el propósito de internarlos ilegalmente en los Estados Unidos.

2. Las autoridades mexicanas proporcionarán al SIN estadísticas, por país, del total de nacionales de terceros países que llegan a los aeropuertos mexicanos y estadísticas, por país, de nacionales de terceros países a los cuales no se les

permitió la entrada a México. El SIN proporcionará estadísticas de toda la frontera sobre el arresto de nacionales de terceros países, por país que entraron a Estados Unidos a través de México y también información sobre el medio de transporte.

3. El SIN proporcionará a las autoridades mexicanas y a los cónsules mexicanos en Estados Unidos, cualquier información relativa al expediente criminal-migratorio de cualquier individuo que esté solicitando trabajadores temporales en México.

4. A través de las oficinas de los coordinadores nombrados por el Procurador General de México en Tijuana, Ciudad Juárez y Matamoros, el SIN y las autoridades mexicanas realizarán consultas para planear operaciones conjuntas e interagenciales en estas tres áreas, para arrestar, aprehender y procesar a los ladrones y pandilleros fronterizos, traficantes de extranjeros y otros criminales en ambos lados de la frontera que atacan a los extranjeros indocumentados, los colocan en situaciones de peligro físico o fomentan la atmósfera de peligro y violencia que ha venido incrementándose a lo largo de la frontera.

5. El SIN y las autoridades conjuntas acordará que la necesidad de llevar a cabo operaciones conjuntas no debe limitarse a las tres áreas mencionadas y concuerdan en señalar que la violencia y los peligros contra la vida humana deben ser combatidos en cualquier punto en la frontera. El SIN acuerda nombrar a los Jefes de la Patrulla Fronteriza y a los Directores

Distritales ubicados en la frontera como oficiales principales. Las autoridades mexicanas coinciden en designar a oficiales principales para que sean contactados a efecto de realizar la coordinación de las operaciones conjuntas. Los oficiales designados por ambas Partes actuarán como coordinadores para la cooperación activa y la participación de otras agencias policíacas, bien sean federales, estatales o locales. Se llevarán a cabo reuniones mensuales entre los oficiales designados para asegurar un dialogo adecuado y la discusión de temas tales como la violencia en la frontera, contrabando y seguridad fronterizos.

6. Además de planear operaciones conjuntas, el SIN y las autoridades mexicanas concurren en que existe la necesidad de una comunicación y acción inmediata durante situaciones de emergencia en ambos lados de la frontera, tales como ataques violentos en contra de oficiales, fuga de prisioneros o la necesidad de investigaciones inmediatas como la trágica del vagón del ferrocarril ocurrida en El Paso en el verano de 1987. El SIN acuerda que sus jefes de la Patrulla Fronteriza locales servirán como contacto para cualquier tipo de acción policíaca de emergencia y las autoridades mexicanas acuerdan proporcionar información similar sobre los oficiales designados para servir como contacto y conducto en las solicitudes de emergencia.

7. A fin de asegurar la comunicación y favorecer una estrecha relación de trabajo, el SIN extiende una invitación

abierta a las autoridades mexicanas para visitar cualquier dependencia del SIN a lo largo de la frontera, o en localidades interiores, con el propósito de intercambiar conocimientos e información sobre las técnicas y prácticas policiales.

8. Como un esfuerzo para combatir a las pandillas violentas que se congregan en puntos específicos de la frontera, el SIN y las autoridades mexicanas acuerdan participar en operaciones conjuntas utilizando una planificación bilateral, una presencia decidida de la política mexicana en la frontera y el apoyo de segunda línea de las agencias policiales competentes en áreas seleccionadas. Los grupos de personas que sean detenidos en los Estados Unidos serán arrestados por haber ingresado sin la inspección correspondiente y serán removidos del área fronteriza. El SIN y las autoridades mexicanas, aplicando algunos criterios, tales como asociación criminal conocida, conocimiento de los agentes, etc. separarán a los que ingresaron en forma ilegal de aquellos que medran a su costa.

Los sospechosos detenidos de acuerdo con los criterios señalados serán entrevistados, se les tomarán las huellas dactilares y se les fotografiará. Sus nombres serán cotejados en los índices criminales locales, mexicanos y del SIN, para determinar la existencia de ordenes de aprehensión e historial criminal. Con base en lo anterior los procedimientos criminales o de deportación serán iniciados.

Toda esta información será compartida con las autoridades participantes.

9. El SIN y las autoridades mexicanas conjuntamente reconocen que existen excelentes relaciones a lo largo de la frontera entre las diversas agencias federales, estatales y locales de los dos Gobiernos.

Por lo que se refiere al Programa H2A, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México considera la necesidad de llevar a cabo un registro y seguimiento de los trabajadores acogidos bajo este programa, así como de la observancia de los derechos de nuestros connacionales, razón por la cual propuso que los consulados detecten a los empleadores; se canalice a los mismos a la Secretarías de Gobernación y del Trabajo; posteriormente los empleadores presentarían el contrato ante la Secretaría del Trabajo, luego de lo cual, cualquier junta local registraría el documento; proponer al Gobierno de los Estados Unidos diversifique los consulados con capacidad de otorgar el visado; por cuestión legal se manejen contratos individuales y la utilización de un contrato tipo para visado automático que no presente problemas en las juntas locales.

El representante de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en cuanto al tema de suficiencia salarial, propuso que la Sección Consular de la Embajada de México en los Estados Unidos o el mismo empleador otorgue el Certificado de Salario

Mínimo en el lugar.

Por lo que respecta a los menores de edad, indocumentados o infractores, en el Grupo de Trabajo, ambas Delegaciones expresaron la voluntad de fortalecer los programas que actualmente se llevan a cabo para la protección de menores indocumentados o de aquellos que son infractores, en las diversas ciudades de los Estados Fronterizos. Para poder realizar esto, cada Parte procurará la coordinación de sus autoridades cuando puedan tener injerencia en el tratamiento de menores indocumentados e infractores, con especial énfasis en el trato específico que de acuerdo con la legislación de cada país debe aplicarse a los menores indocumentados involucrados en infracciones a las normas penales.

Por lo que se refiere a los actos de violencia en la frontera, la Delegación mexicana propuso la celebración de encuentros bilaterales de autoridades federales, estatales y municipales en varios puntos de la frontera, para analizar los problemas locales y buscar soluciones prácticas aplicables a cada caso. Asimismo, ambas Delegaciones coincidieron en que corresponde a cada Gobierno aplicar su legislación migratoria; que es del interés de ambos Gobiernos abatir el creciente tráfico de personas y que debe darse al trabajador indocumentado el pleno respeto a sus derechos humanos fundamentales.

En cuanto a las condiciones existentes en ambos países,

respecto al arresto, detención, proceso y encarcelamiento de extranjeros, se convino en procurar que la condición de las personas de nacionalidad mexicana sujetas a detención y sometidas a proceso, reciban el mismo trato que los nacionales estadounidenses y viceversa. Asimismo, se procurará apoyo a través del Departamento de Estado para los problemas derivados de la falta de información acerca de la situación de los procesos seguidos a personas de nacionalidad mexicana reclusos en Estados Unidos.

Por su parte, la Delegación estadounidense propuso que las autoridades consulares establecieran contacto con la Oficina Federal de Prisiones para localizar a los mexicanos que se encuentren reclusos.

En cuanto al intercambio de información derivada de las investigaciones sobre accidentes de nacionales mexicanos insolados, ahogados, etc. (señalización fronteriza), se acordó propiciar la información oportuna sobre accidentes que se suscitan en las zonas de riesgo y se enfatizó en la necesidad de continuar con la campaña de señalización en ambos lados de la frontera y en puertos de entrada y aeropuertos, acordándose que cada Parte buscará nuevas fuentes de apoyo en recursos financieros y materiales.

4.5 IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO EN EL FLUJO MIGRATORIO.

El Gobierno de México y el de los Estados Unidos, dentro de un marco de negociaciones comprensivas han acordado realizar gestiones con objeto de llegar a la consecución de un tratado de libre comercio. La culminación del tratado tomará algún tiempo, pero de tener éxito, podría brindar un mercado simple, libre de tarifas y de barreras arancelarias.

En los últimos años, México ha promovido decididamente el modernizar su economía. Los cambios hasta ahora logrados han sido un producto de las recientes experiencias. En 1982, después de un período de proteccionismo y de un impresionante crecimiento, la economía mexicana sufrió una serie de reveses drásticos, producto de una precipitada caída en el precio mundial del petróleo. Aunado esto, a múltiples presiones generadas por el monto de la deuda externa, así como al gran índice de inflación que tuvo repercusiones en la inversión interna, el ingreso percapita, la creación de fuentes de trabajo y, en el nivel de vida de la población. Las medidas tomadas para controlar la situación, revelaron claramente que los pequeños ajustes tendientes a estabilizar la política no eran eficientes y que ninguna reestructuración económica a corto plazo sería suficiente para llegar a soluciones contundentes y pragmáticas.

El formular una nueva política enfocada a estabilizar la economía doméstica e internacional, comenzó en el período

1985-1986. El primer paso fue llevar a cabo una reforma fiscal a través de significantes recortes del gasto público, la privatización de empresas propiedad del Estado y la revisión de la legislación en materia fiscal que disminuyera los intereses, expandiendo así la base fiscal. Con todo esto se propició un nuevo sistema administrativo.

El segundo gran paso, fue la vinculación del Gobierno de México en 1986 al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), promoviendo así la reducción de tarifas y barreras arancelarias y, reemplazando los programas de importación por estrategias de promoción y exportación. Otra importante medida fue tomada cuando el Gobierno, los sectores laboral y privado y el público en general unieron esfuerzos para reducir significativamente los niveles de inflación.

Tanto México como los Estados Unidos, están concientes de los beneficios substanciales a largo plazo que se derivarían de llegar a la conclusión de un acuerdo bilateral comercial. El comercio entre ambos países en 1989 fue de aproximadamente 52 billones de dólares, lo que indica que México es el tercer socio comercial de los Estados Unidos después de Canadá y Japón. El acuerdo que sobre la materia celebró el Gobierno de los Estados Unidos con el de Canadá, fue diseñado para llevar a cabo una apertura de mercados en ambos países, lo que preparó el camino para que los Estados Unidos incrementaran el monto de su inversión en México. El Gobierno de México espera que la firma

del Tratado de Libre Comercio, sea un elemento que compruebe la seguridad de las inversiones realizadas en México, lo que ayudaría a lograr un crecimiento económico. El Gobierno de Estados Unidos desea que México sea un ejemplo para persuadir a otros países latinoamericanos a abandonar sus rudimentarios sistemas económicos y a adoptar medidas que conlleven a la apertura de mercados, tal y como lo ha hecho México en los últimos meses. En gran escala se ha dado una revisión de la política norteamericana hacia Latinoamérica, con planes de desarrollar un nuevo paquete de relaciones económicas con la región.

Aún cuando es manifiesto el entusiasmo de ambos Gobiernos para llevar a cabo la conclusión del Tratado de Libre Comercio, han tenido que enfrentar serios problemas con los grupos de oposición. En Estados Unidos los sectores laboral y agrícola, especialmente en California, han manifestado su franco desacuerdo por lo que al Tratado se refiere. También en México, tanto el sector laboral como algunos sectores de la industria se encuentran excépticos.

Uno de los principales problemas de la negociación es lo que se refiere al problema migratorio. Los grandes sindicatos de Estados Unidos están muy preocupados acerca del flujo de trabajadores migratorios que tratarían de cruzar la frontera en busca de empleo en los Estados Unidos. También preocupa el que un mayor número de empresas norteamericanas trasladarán sus

centros de producción a México, donde la mano de obra es más barata y los controles de protección ambiental son menos estrictos. Por lo que se refiere a la emigración de mexicanos hacia los Estados Unidos, las autoridades mexicanas esperan que por una parte, al permitir la entrada de bienes de mercado de Estados Unidos a México y por otra, al aumentar la inversión en México, habrá un aumento de fuentes de trabajo, lo que reducirá en gran medida el flujo migratorio de mexicanos al vecino país del norte. Al mismo tiempo, el enorme potencial de mercado abierto a las exportaciones de Estados Unidos y el complemento de ambas economías creará fuentes de trabajo también en los Estados Unidos.

Además, puede haber dificultades por lo que se refiere a la política migratoria de los Estados Unidos. El movimiento libre de mano de obra es una parte muy importante dentro del acuerdo. Sin embargo, en vista de la oposición que ha tenido en Estados Unidos el Tratado, no se abordará el aspecto de trabajadores migratorios durante las fases preliminares de la negociación.

Asimismo, se espera un incremento en los salarios de México, lo que reduciría las presiones a que está sujeta gran parte de la población y que es un factor de emigración, lo que implica que la inmigración de indocumentados a los Estados Unidos será menor y, por lo tanto, la competencia también disminuirá para los trabajadores norteamericanos.

Los Estados Unidos enfrentarán un problema cuando tengan que diseñar una política para su trato con México. Por un lado, México desea obtener ingresos producto del Tratado, así como reducir las presiones de los trabajadores que tratan de emigrar hacia los Estados Unidos, por otro lado, hay una fuerte evidencia de que la distribución de los ingresos en Estados Unidos ha sido más desigual en las dos últimas décadas y, el celebrar Acuerdos de Libre Comercio con países como México haría que esa situación empeorara.

En el caso de México, como ya se ha mencionado, existe una amplia posibilidad de que se lleve a cabo la creación de empleos que ayuden a reducir lo poco equitativo de la distribución de los ingresos. En este caso, México sólo enfrentará el posible problema causado por las categorías de no inmigrantes a los que se les permita la entrada a los Estados Unidos, si ésta fuera liberalizada pudiendo México así perder un gran número de población altamente preparada (profesionistas y técnicos). Esto crearía una situación peligrosa para el desarrollo económico del país.

4.6 CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LA PROTECCION DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES.

El 15 de abril de 1991, en la Sede de la Organización de las Naciones Unidas, se abrió a firma la Convención Internacional

sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la que fuera adoptada fundamentalmente, tomando en consideración que uno de los principales objetivos de la Organización Internacional del trabajo es la protección de los intereses de los trabajadores empleados en países distintos del propio, y teniendo en cuenta los conocimientos y experiencia de dicha Organización en las cuestiones relacionadas con los trabajadores migratorios y sus familiares, además de que los derechos de estos trabajadores y de sus familiares no han sido debidamente reconocidos en todas partes y, por tanto, requieren de una protección internacional apropiada y, tomando en cuenta de que a menudo el fenómeno migratorio es causa de graves problemas tanto para los familiares de los trabajadores como para ellos mismos, particularmente debido a la dispersión de la familia, pero sobre todo, porque los problemas humanos que plantea la migración son aún más graves en el caso de la migración irregular, en cuyo caso se debe de alentar la adopción de medidas adecuadas a fin de evitar y eliminar los movimientos y el tránsito clandestinos de los trabajadores migratorios, asegurándoles a la vez la protección de sus derechos humanos fundamentales.

La Convención podrá ser aplicable durante todo el proceso migratorio, es decir que comprende desde los preparativos para la migración hasta el regreso al Estado de origen o al de residencia habitual, pasando por la partida, el tránsito y todo el período de estancia y de ejercicio de una actividad remunerada en el

Estado de Empleo.

Como se podrá observar, el documento protege los derechos de todos los trabajadores migratorios, aún tratándose de personas que tuvieran en el Estado de empleo una situación migratoria irregular y, como es el caso de muchos de los indocumentados mexicanos en estados Unidos, que su inmigración fuera sólo temporal, para lo cual, la Convención en su Artículo 2, párrafo 2, inciso b), define a los trabajadores de temporada de la siguiente manera:

"Se entenderá por "trabajador de temporada" todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año". (34)

Asimismo, la Convención en su artículo 4 define el término "familiares" en el siguiente sentido:

" A los efectos de la presente convención, el término "familiares" se refiere a las personas casadas con trabajadores

.....
34.- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

migratorios o que mantengan con ellos una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo reconocidas como familiares por la legislación aplicable o por acuerdos bilaterales o multilaterales aplicables entre los Estados de que se trate". (35)

En este instrumento se considera como persona indocumentada o que tiene una situación migratoria irregular, a aquella que no ha sido autorizada a ingresar, a permanecer y a ejercer una actividad remunerada en el Estado de empleo de conformidad con las leyes de ese Estado y los acuerdos internacionales en que ese Estado sea parte.

La Convención también establece que los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a la protección efectiva del Estado contra toda violencia, daño corporal, amenaza o intimidación por parte de funcionarios públicos o de particulares, grupos o instituciones. Tampoco podrán ser sometidos, individual ni colectivamente, a detención o prisión arbitrarias, ni serán privados de su libertad, salvo por los motivos y de conformidad con los procedimientos que la ley establezca.

.....
35.- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Como podemos observar, lo anterior es totalmente opuesto a la práctica llevada a cabo por el Gobierno de los Estados Unidos, pues como se vió en el rubro de violencia en la frontera, los indocumentados son objeto de constantes agresiones por parte de autoridades públicas, como sería el caso de la Patrulla Fronteriza; asimismo, son objeto de discriminación por parte de algunos sectores de la población e incluso podríamos afirmar que existen grupos "antimexicanos", siendo asediados en muchas ocasiones también por las organizaciones sindicales. por otra parte, las autoridades policíacas tiene por costumbre hacer detenciones colectivas o individuales por un período de tiempo indefinido, con el fin de utilizar a los indocumentados como testigos de cargo en contra de los llamados "polleros".

Se establece la garantía, de que cuando un trabajador o un familiar suyo sea arrestado, recluido en prisión o retenido en espera de juicio o sometido a cualquier otra forma de detención, las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o de un Estado que represente los intereses de éste, serán informadas sin demora de la detención y de los motivos de ésta si así lo solicita el detenido. El interesado también tendrá el derecho de incoar procedimientos ante un tribunal a fin de que se pueda determinar la legalidad de la detención y ordenar su libertad si así no lo fuere. En el ejercicio de este recurso deberán recibir la asistencia, gratuita si fuese necesario, de un intérprete cuando no pudieren entender o hablar el idioma utilizado. En el caso de que la detención hubiera sido ilegal,

el interesado tendrá el derecho de exigir que se le indemnice.

Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán los mismos derechos que los nacionales del Estado de que se trate ante los tribunales y las cortes de justicia y deberán ser oídos públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ellos o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Los Artículos 21 y 22 establecen que ninguna persona que no sea un funcionario público debidamente autorizado por la ley podrá confiscar, destruir o intentar destruir documentos de identidad, autorizaciones de entrada, estancia, residencia o permanencia en el territorio de un país ni permisos de trabajo. En los casos en que la confiscación de esos documentos esté autorizada, no podrá efectuarse sin la previa entrega de un recibo detallado. En ningún caso estará permitido destruir el pasaporte o documento equivalente de un trabajador migratorio o de un familiar suyo. Tampoco podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva, ya que cada caso deberá ser examinado y decidido individualmente.

Como ya se ha visto, frecuentemente las autoridades estadounidenses incurren en actos que de ser el Gobierno Parte de esta Convención serían violatorios, toda vez que el SIN a menudo

realiza redadas y deportaciones masivas, además de confiscar documentos de identidad sin expedir los recibos correspondientes.

Asimismo, se establece que los trabajadores migratorios y sus familiares, independientemente de su calidad migratoria y del empleo que realicen, tendrán derecho a recibir cualquier tipo de atención médica urgente que resulte necesaria para preservar su vida o para evitar daños irreparables a su salud en condiciones de igualdad de trato con los nacionales del Estado de que se trate.

También se determina que los trabajadores de temporada gozarán de los mismos derechos de los que gozan los trabajadores documentados o en situación regular, que puedan corresponderles en virtud de su presencia y su trabajo en el territorio del Estado de empleo y que sean compatibles con su condición de trabajadores de temporada en ese Estado, teniendo en cuenta el hecho de que se encuentran en el Estado sólo una parte del año. Además, se deberá conceder a estos trabajadores que hayan estado empleados en el territorio durante un período de tiempo considerable la posibilidad de realizar otras actividades remuneradas, otorgándoles prioridad respecto de otros trabajadores que traten de lograr admisión en ese Estado.

Los Artículos 67, 68 y 69, establecen que los Estados Partes interesados cooperarán a fin de que se adopten las medidas y sus familiares al Estado de origen cuando decidan regresar,

cuando expire su permiso de residencia o empleo, o cuando se encuentren en situación irregular en el Estado de empleo. Asimismo, se establecerá una colaboración, incluyendo a los Estados de tránsito, con objeto de impedir y eliminar los movimientos y el empleo ilegales o clandestinos de los trabajadores migratorios en situación irregular, llevándose a cabo las siguientes acciones:

a) Medidas adecuadas contra la difusión de información engañosa en lo concerniente a la emigración y la inmigración;

b) medidas para detectar y eliminar los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migratorios y sus familiares y para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que organicen o dirijan esos movimientos o presten asistencia a tal efecto;

c) Medidas para imponer sanciones efectivas a las personas, grupos o entidades que hagan uso de la violencia o de amenazas o de intimidación contra los trabajadores migratorios o sus familiares en situación irregular. (36)

.....
36.- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

Para que las anteriores medidas puedan tener plena eficacia, los Estados de empleo adoptarán todas las medidas necesarias para eliminar la contratación en su territorio de trabajadores migratorios en situación irregular, incluso, si procede, mediante la imposición de sanciones a los empleadores de esos trabajadores. Estas medidas no menoscabarán los derechos de los trabajadores migratorios frente a sus empleadores en relación con su empleo.

CONCLUSIONES

En las corrientes migratorias de mexicanos hacia los Estados Unidos a partir de 1890, encontramos como común denominador el carácter socio-económico del citado fenómeno, que actualmente persiste y que constituye un factor que incide negativamente en la posibilidad de darle una solución definitiva a dicho problema a través de instrumentos de carácter jurídico.

Un mejor salario y condiciones favorables para el desarrollo de un empleo han sido los elementos fundamentales que han motivado los movimientos migratorios hacia los Estados Unidos. Según estudios realizados en Arabia Saudita, basta duplicar un salario para propiciar que una persona cruce la frontera de su país de origen para trabajar en otro.

Este problema, que podríamos hacerlo extensivo a países latinoamericanos, tiene también su origen en el alto índice de población que en el caso particular de México ha venido disminuyendo y que en su momento más álgido puso de manifiesto la incapacidad gubernamental de absorber el excedente de mano de obra.

Debe destacarse que si bien los flujos migratorios hacia los Estados Unidos lo constituyen distintos tipos de clases sociales, es evidente que ha sido el campesino quien con mayor incidencia hace uso de este recurso para subsanar las condiciones

de pobreza extrema. Sin embargo, en los últimos tiempos y dada la precaria situación económica y los bajos salarios que se remuneran en algunas actividades, encontramos que este fenómeno migratorio se ha hecho extensivo incluso a personas que cuentan con un nivel de preparación de profesionista, dándose de esta forma una fuga de cerebros.

En gran medida, las anteriores aseveraciones se confirman a través del análisis del "Programa de Braceros" con vigencia de 1942 a 1964. Efectivamente, con base en su aplicación se pudieron identificar las zonas geográficas de la República Mexicana que daban origen en mayor número a la emigración, ubicándose éstas en seis o siete Estados del Centro de México, con destino principal en el suroeste de los Estados Unidos.

A medida que fue aumentando este fenómeno, el Gobierno estadounidense se vio precisado a adoptar acciones para su control, dado el gran número de indocumentados que había en su territorio y la imposibilidad para su repatriación. El resultado fue la promulgación de la Ley de 1986 sobre Control y Reforma Migratoria de los Estados Unidos, que incorpora disposiciones que permitirían la legalización a un mayor número de indocumentados y paralelamente establecía sanciones para los empleadores que fomentaran la contratación de personas que no tuvieran la autorización necesaria para trabajar.

Esta Ley no deja de ser un documento complejo, cuya

instrumentación ha sido costosa y que adicionó elementos peculiares a la sui generis legislación migratoria norteamericana.

Cuando el Congreso de los Estados Unidos aprobó esta Ley, México atravesaba por un periodo de crisis económica que le impidió contar con los elementos necesarios no sólo para recibir a los mexicanos que por diversas circunstancias no cubrían los requisitos exigidos por la Ley para su estancia legal en los Estados Unidos, sino también para generar fuentes de trabajo adicionales. Las negativas para una estancia legal en territorio estadounidense fueron muy variadas, en algunas ocasiones el alto costo que representaba cubrir los gastos de legalización, en otras más por no tener el tiempo de residencia exigido y en otras por carecer de conocimientos básicos tanto de la historia nacional como del idioma, por sólo mencionar algunos.

La aplicación de esta Ley tuvo grandes consecuencias, ya que para poder cumplir con sus disposiciones, los derechos humanos y civiles de los trabajadores se vieron afectados en gran escala a través de la instrumentación de medidas como las redadas o la privación ilegal de libertad. Aunado a lo anterior su instrumentación trajo consigo numerosos casos de separación familiar debido a que algunos miembros de la familia obtenían la legalización y otros no, siendo estos últimos deportados.

Si bien es cierto que es inequívoco que la promulgación de

esta Ley fue un acto de soberanía, también lo es que dado el impacto que su aplicación iba a tener en los nacionales de un país fronterizo, debieron consultarse entre las Partes a fin de evitar, en la medida de lo posible, consecuencias negativas derivadas de su instrumentación.

En el proceso de amnistía se beneficiaron aproximadamente dos millones de mexicanos; no obstante debe señalarse que no a todos ellos les interesaba la residencia, debido a que un gran número lo conformaban trabajadores temporales cuya actividad agrícola se realizaba durante cierta época del año y, posteriormente volvían a su lugar de origen.

En todo este fenómeno debe destacarse la intervención que nuestras representaciones diplomáticas y consulares en su función de protección han brindado a este sector de la población, y si bien es cierto que durante la instrumentación de la Ley Simpson-Rodino esta intervención se redujo a la fase de asesoría, orientando a nuestros nacionales respecto de los procedimientos que debían cubrir para obtener la legalización, también se puso de manifiesto la preocupación que a nuestro Gobierno le causaban los efectos que pudieran derivarse de su aplicación.

En la actualidad se cuenta dentro de la Cancillería con un programa de capacitación para miembros del Servicio Exterior Mexicano, egresados de la carrera de Derecho, que realizan estudios de maestría sobre derecho americano, y quienes

posteriormente son asignados a nuestros consulados en aquellas zonas de los Estados Unidos que cuentan con un alto índice de población mexicana, constituyéndose así los llamados "polos de protección".

Aunado a lo anterior no debe restarse importancia a las acciones que de manera conjunta han adoptado ambos Gobiernos sobre este tema y a través de las cuales se han logrado importantes avances en aspectos de interés común, como sería en el caso de la llamada "violencia en la frontera", que es llevada a cabo en contra de mexicanos tanto por delincuentes mexicanos como por agentes de la patrulla fronteriza, incurriendo en ocasiones en negligencia en el uso de las armas de fuego y, frecuentemente, su actuación puede catalogarse como un "abuso de autoridad" constituyendo este problema una gran preocupación para el Gobierno de México.

En este sentido, desde 1985 hasta la fecha, se han venido presentando al Departamento de Estado de los Estados Unidos, enérgicas Notas de protesta, sin haberse logrado que se aplicaran las sanciones correspondientes a los agentes que hubieran incurrido en acciones de violencia contra mexicanos; sin embargo, en ciertos casos se logró la intervención del Departamento de Justicia y se designó a un funcionario que se encarga de recibir las quejas y de supervisar que se lleve a cabo una investigación objetiva. Por parte de México, un funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores se encuentra encargado de llevar un

seguimiento de los asuntos.

Ahora bien, se han logrado establecer algunos mecanismos de consulta, mismos que hasta ahora han funcionado satisfactoriamente y en los que se da un alto grado de retroalimentación para ambas Partes. Estos mecanismos son los siguientes:

- a) Comisión Binacional;
- b) Reuniones Interparlamentarias;
- c) Grupo de Asuntos Migratorios;
- d) Contactos establecidos por la Consultoría Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores;
- e) Contactos establecidos con el Departamento de Estado por la Coordinación de Derechos Humanos y Asuntos Migratorios de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

Además, para evitar en cierta medida la situación que se da en la frontera, sería necesario realizar una campaña publicitaria a través de la cual se explique a nuestros nacionales los problemas que tendrán que afrontar en el exterior y las medidas y actitud que deberán asumir ante ellos.

En algunas ocasiones, se ha planteado la conveniencia de celebrar con Estados Unidos un nuevo Convenio sobre Trabajadores Migratorios con objeto de reducir en alguna medida la problemática que se vive; sin embargo, esto no ha representado interés alguno para la Parte estadounidense, argumentando que la relación entre los trabajadores y los empleadores es estrictamente privada, por lo que no podría tratarse de un compromiso de esta naturaleza, pues la Parte en desventaja generalmente se ve en la necesidad de hacer ciertas concesiones, es decir, "atarse a ciertos términos".

La negociación de un nuevo Convenio sobre la materia conlleva algunos elementos, como los que a continuación se señalan, que se combinan y que dificultan la concertación de un instrumento que proteja los intereses de México y, por ende, de los mexicanos:

1.- La gran asimetría de poder que sólo se compensa cuando el interés de las Partes negociadoras es igual o, al menos, parecido.

2.- En México existe una importante corriente de opinión en el sentido de que la internación ilegal de un gran número de mexicanos hacia Estados Unidos, bien sea temporal o definitiva, ha funcionado como válvula de escape para el problema del desempleo, mismo que en los últimos años se ha agravado considerablemente.

3.- La legislación mexicana establece los requisitos que deben cumplir los contratos que se extiendan a cualquier nacional para trabajar en el extranjero; sin embargo, ni siquiera en el caso de los trabajadores agrícolas especiales, las disposiciones de nuestra legislación han sido aplicadas debido a la carencia de la infraestructura administrativa necesaria.

4.- Los Convenios de "Braceros", fueron denunciados por Estados Unidos cuando dejó de tener interés para ellos y por la evidente realidad de que siendo mayor el número de indocumentados que cruzaban la frontera, carecía de sentido enviar trabajadores legalizados, cuyo número era infinitamente menor.

5.- Debe igualmente tenerse presente, que cualquier negociación de Convenio con Estados Unidos debería enmarcarse en el sistema federal de ese país.

Por otra parte, en nuestro país, los factores de expulsión que orillan a los trabajadores mexicanos a irse a Estados Unidos son tan fuertes como los factores de atracción que tiene ese país. Es importante pensar que, dada la cercanía con Estados Unidos, la disparidad económica entre ambas naciones y la oferta de empleo en ese país, los mexicanos dejaran de salir a prestar sus servicios en el exterior.

En efecto, si se toma en cuenta que a Estados Unidos

acuden trabajadores de los lugares más apartados de la tierra, es prácticamente imposible pensar que no lleguen de México, con más de tres mil kilómetros de frontera común. Ello no obsta para que exista una clara posición gubernamental hacia la modernización económica del país, con objeto de sentar las bases para un desarrollo más intenso y equilibrado, que permita un crecimiento sano y una mejor distribución de la riqueza, para atenuar los factores de expulsión y lograr que los mexicanos permanezcan en su patria.

Sin embargo, por las razones que antes se esgrimieron, y por muchas otras de tipo familiar, psicológico o de otra índole, será imposible la erradicación total del fenómeno de la emigración de trabajadores; además, muy probablemente será también indeseable, pues es la tercera fuente de obtención de divisas del país, por ello será de suma importancia que los mexicanos que se encuentren fuera de su país, sepan que cuentan con un eficaz sistema de protección, a cargo de los funcionarios del Servicio Exterior Mexicano.

Considero que sería factible adoptar una estrategia en los siguientes términos:

- 1.- Buscar la negociación de enmiendas y adiciones a la Convención Consular México-Estados Unidos, que refuercen las necesidades de protección a los mexicanos, sin aceptar en ningún momento factor cuantitativo alguno.

2.- En la eventual negociación a que se refiere el párrafo anterior, habrán de tenerse en cuenta las disposiciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

3.- En seguimiento de lo anterior, negociar el establecimiento de un mecanismo bilateral que conozca, investigue y proponga soluciones a los incidentes que afectan a los derechos humanos de los mexicanos.

4.- Promover la posible reqlamentación de las disposiciones constitucionales y laborales de la legislación mexicana que faciliten o den fluidez al procedimiento de contratación de trabajadores migratorios y, consecuentemente, ajustar la estructura administrativa mexicana.

5.- Realizar un estudio integral sobre el fenómeno migratorio regional (Centroamérica, México y Estados Unidos) con base en un proyecto que permita la evaluación constante del fenómeno migratorio, cuyo diseño, preparación y puesta en marcha se lleve a cabo con la cooperación de algún organismo internacional, como el PNUD, ACNUR, FNUAP o BID.

BIBLIOGRAFIA.

1.- AGUAYO Sergio, VEGA CANOVAS Gustavo, HERRERA ZUÑIGA René, GARCIA Manuel, ALICA PUYANA Griego, MEYER Lorenzo (compilador), México-Estados Unidos, 1982, El Colegio de México, México 1982, primera edición, 164 páginas.

2.- ARIZPE Lourdes, El Exodo Rural en México y su Relación con la Migración a Estados Unidos, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México 1983, 25 páginas.

3.- ARROYO ALEJANDRE Jesús, Emigración Rural de Fuerza en el Occidente-Centro de México, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, Jalisco 1986, 20 páginas.

4.- BARRY Jr. Marion Alcalde, Inmigración, Residencia, Ciudadanía, Oficina de Asuntos Latinos, Washington, D.C., 35 páginas.

5.- BOSCH GARCIA Carlos, Historia de las Relaciones entre México y los Estados Unidos 1819-1948, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Serie Obras Monográficas/3, Cuarta Epoca, segunda edición, México 1985, 225 páginas.

6.- CARRERAS DE VELASCO Mercedes, La Repatriación en Masa "Los Indocumentados Regresan a Estados Unidos Durante la Crisis

de 1929, Tesis de Maestría, Colegio de México, Centro de Estudios Históricos, México 1973.

7.- CHANDE Ham, BUSTAMANTE Roberto y BUSTAMANTE Jorge A., Las Expulsiones de Indocumentados Mexicanos, El Colegio de México, México 1979, 23 páginas.

8.- COCKCROFT Jim, Migración Mexicana, Crisis e Internacionalización de la Lucha Laboral, Marxismo Contemporáneo, 1982, Colegio de México, México 1982, 36 páginas.

9.- CORONA VAZQUEZ Rodolfo, Estimación de Número de Indocumentados a Nivel Estatal y Municipal, Universidad Nacional Autónoma de México, Colección: Aportaciones de Investigación, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, México 1987, 81 páginas.

10.- DE PINA VARA Rafael, Diccionario de Derecho, Editorial Porrúa, S.A., décimotercera edición, México 1985, 512 páginas.

11.- ESQUIVEL OBREGON Toribio, México y los Estados Unidos ante el Derecho Internacional, Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Cuarta Epoca, Núm 20, primera edición, México 1985, 141 páginas.

12.- FABILA Alfonso y Gilberto, México, Ensayo

Socioeconómico del Estado, Volumen 1, impreso en los Talleres Gráficos de la Nación, México 1951, 454 páginas.

13.- FLORES-CABALLERO Romero, Apuntes Históricos sobre la Frontera entre México y Estados Unidos.

14.- FOSTER Charles C., The Immigration Reforma and Control Act of 1986: Its Impact and Implications, University of Houston, Immigration Legislation of 1986.

15.- GARCIA MORENO Victor Carlos, (compilador), Análisis de Algunos Problemas Fronterizos y Bilaterales entre México y Estados Unidos, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie H: Estudios de Derecho Internacional Público, No. 4, primera edición, México 1982, 152 páginas.

16.- GOMEZ LARA Cipriano, Teoría General del Proceso, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1983.

17.- GONZALEZ FELIX Adriana, The Impact of the U.S.-Mexico Free Trade Agreement on Business Immigration Law, presented in partial fulfillment of the Graduate Program in American Legal Studies at the School of Law University of New Mexico, october 1990, 56 pages.

18.- GONZALEZ NAVARRO Moisés, Población y Sociedad en

México (1900-1970). Volúmen II. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. México 1974, primera edición, 391 páginas.

19.- HARRIS Fred y COOPER David, Estudios sobre Estados Unidos y su Relación Bilateral con México, Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, primera edición, México 1986, 226 páginas.

20.- LOPEZ J. Gerardo, Guía sobre la Nueva Ley de Inmigración, Fondo México-Americano de Defensa Legal y Educativa.

21.- MENDOZA BERRUETO Eliseo, (coordinador), CORONA RENTERIA Alfonso y GIBSON LAY James, Impactos Regionales de las Relaciones Económicas México-Estados Unidos, El Colegio de México, Asociación de Estudios Regionales México-Estados Unidos (W.R.S.A.), primera edición, México 1984, 507 páginas.

22.- MORALES Patricia, Indocumentados Mexicanos, Editorial Grijalbo, primera edición, México 1982, 270 páginas.

23.- MUNGUÍA ALDARACA Norma Salomé, Tesis Profesional "Protección a Menores Mexicanos en el Exterior", Ciudad Universitaria, D.F. 1990, 240 páginas.

24.- RAMIREZ AYALA Oliverio, RODAS DE COSS Francisco, VICTORIA HERNANDEZ Salvador, Archivo de la Embajada de México en

los Estados Unidos de América (Correspondencia Encuadernada 1822-1914), Secretaría de Relaciones Exteriores, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Guías para la Historia Diplomática de México, Cuarta Epoca, primera edición, México 1987, 306 páginas.

25.- SIQUEIROS José Luis, Síntesis del Derecho Internacional Privado, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, segunda edición, México 1971, 98 páginas.

26.- VERA CAMPOS Mónica, Los Indocumentados entre México y Estados Unidos, Ediciones Caballito, S.A., México, D.F., 1982, 189 páginas.

27.- WYBO A. Luis, Terminología Usual en las Relaciones Internacionales (Asuntos Consulares), Secretaría de Relaciones Exteriores, Colección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Tercera Epoca, Serie Divulgación/8, primera edición, México 1981, 60 páginas.

28.- XILOTL RAMIREZ Ramón, Derecho Consular Mexicano, Editorial Porrúa, S.A., primera edición, México 1982, 616 páginas.

PUBLICACIONES:

29.- Amnistía 86, Editora Tópicoa Actualizados, San Diego, California, E.U.A.

30.- Audiencia Pública sobre Trabajadores Migratorios, Senado de la República, Universidad Nacional Autónoma de México, Cuadernos de Extensión Académica 30, mayo 22 de 1985.

31.- Black's Law Dictionary, fifth edition, Minnesota 1979.

32.- California Western International Law Journal, Vol. 18, 1987.

33.- Contextos, La noticia de la Prensa Mundial, Secretaría de Programación y Presupuesto, Segunda Epoca, México, D.F., 1987, 63 páginas.

34.- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada en Nueva York, N.Y., el 18 de diciembre de 1990.

35.- Cuadernos de Renovación Moral, Tomo III, Política Exterior, Fondo de Cultura Económica, primera edición, México 1988, 107 páginas.

36.- Declaración sobre los Derechos Humanos de los Individuos que no son Nacionales del País en que Viven, Organización de las Naciones Unidas, Departamento de Información Pública, Nueva York, N.Y., E.U.A., octubre 1986.

37.- La Declaración de Independencia, la Constitución de los Estados Unidos de América, Servicio Informativo y Cultural de los Estados Unidos de América, 40 páginas.

38.- Documentos sobre la Ley Simpson-Rodino, Dirección General de Apoyo Parlamentario, diciembre 1986.

39.- El Servicio Exterior Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, coordinación y compilación Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Cuarta Epoca, Núm. 30, primera edición México 1987, 167 páginas.

40.- Evaluación 1982-1988, Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones, primera edición, México 1988, 158 páginas.

41.- Exchange of Notes Constituting an Agreement Relating to Employment in the United States of America of Mexican Agricultural Workers, Mexico 11 august 1951, Treaty Series, Treaties and International Agreements Registered or Filed and

Recorded with the Secretariat of the United Nations, volume 162, 1953, 378 pages.

42.- Foro Internacional, No. 71, Vol. XVIII, Núm 3, Colegio de México, México, D.F., enero-marzo 1978, 531 páginas.

43.- Guía para los Inmigrantes Hispanoamericanos en los Estados Unidos de América, 1987, 37 páginas.

44.- Historia Mexicana, Colegio de México, México 1966-1967, 643 páginas.

45.- Indicadores de la Migración en México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Secretaría de Programación y Presupuesto, México 1985, 159 páginas.

46.- Indocumentados, Mitos y Realidades, Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, primera edición, México 1979, 238 páginas.

47.- Immigration Legislation of 1986, Dealing Effectively with the New Regulations 1987, University of Houston Law Foundation Continuing Legal Education.

48.- Immigration Reform and Control Act of 1986, Conference Report, 14 de octubre de 1986.

49.- Journal of Legislation (Vol. 14:23), 1987.

50.- La Migración y Proyección de Mexicanos en el Extranjero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México 1928, 60 páginas.

51.- Las Relaciones Internacionales de México en la Encrucijada, Carta de Política Exterior Mexicana, año VI, número 1 enero marzo de 1986, Programa de estudios de las Relaciones Internacionales de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 34 páginas.

52.- Manual de Protección Consular y de Defensoría y Asesoría Legal a Mexicanos Indocumentados en Estados Unidos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, D.F., 1987.

53.- Política Exterior de México, 175 Años de Historia, Tomo III, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Cuarta Epoca, primera edición, México 1985, 538 páginas.

54.- Remedies to Misconduct of the INS, Thurgood Marshall School of Law Texas Southern University and the National Immigration Project of the National Lawyers Guild.

55.- Reunión de autoevaluación 1982-1988, Secretaría de Relaciones Exteriores, primera edición, México 1988, 56 páginas.

56.- Revista Opción, Año 1 No. 3, Estado de Guerrero, junio-julio 1986. Fomento Editorial UNAM, Coordinación de Humanidades, Dirección General de Fomento Editorial, 32 páginas.

57.- Simposio sobre la Emigración Indocumentada Mexicana a los Estados Unidos, Colegio de México, México 1978.

58.- South Texas Law Review, February 1988, Vol. 29, No.2.

59.- Trabajadores Migrantes, Núm. 2, "La Situación Social de los Trabajadores Migrantes y de sus Familias", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Centro de Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios, Naciones Unidas, Nueva York, 1987.

60.- Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México, Tomo XVI (1960-1962), Senado de la República, México, D.F. 1974, 773 páginas.

61.- Tratados Ratificados y Convenios Ejecutivos Celebrados por México, Tomo XVII (1963-1964 primera parte), Senado de la República, México, D.F. 1974, 824 páginas.

62.- Wisconsin Law Review, Vol. 19, No. 6, 1988.

LEGISLACION NACIONAL:

63.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

64.- Convención Consular entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, suscrita en la Ciudad de México el 12 de agosto de 1942.

65.- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, adoptada en Viena, Austria el 24 de abril de 1963.

66.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

67.- Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

68.- Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano.

69.- Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

LEGISLACION NORTEAMERICANA:

71.- Código de los Estados Unidos

U.S. Code Service, Lawyers Edition, Rochester, N.Y.

70.- Ley de Reforma y Control Migratorio de 1986.
Immigration Reform and Control Act of 1986.

71.- Ley Nacional del Trabajo.
National Labor Act.